Oikeusministeriö MINVA OM2016-00245

LAVO Arenmaa Katja, Rytkönen Riikka(SM) 05.10.2016

Viite

Asia
OSA; oikeus ja sisäasioiden neuvosto 13.-14.10.2016

OIKEUS - JA SISÄASIOIDEN MINISTERINEUVOSTO 13. -14.10.2016
YHTEENVETO KOKOUSAIHEISTA

Suomea kokouksessa edustavat sisäministeri Paula Risikko ja oikeus- ja työministeri Jari Lindström.

Sisäministereiden keskeisin aihe on **muuttoliike**, jonka osalta on tarkoitus keskustella erityisesti sisäisten siirtojen ja EU- Turkki- julkilausuman täytäntöönpanotilanteesta. Suomi pitää puheenjohtajan esittämiä suosituksia tärkeinä ja korostaa, että kaikkien jäsenmaiden tulisi osallistua yhteisten päätösten toimeenpanoon.

Toisena keskeisenä aiheena esillä on **yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän uudistaminen**. Dublin-asetuksen, vastaanottodirektiivin, määritelmäasetuksen ja menettelyasetuksen osalta saadaan tilanneselvitys ehdotusten käsittelystä. Euroopan unionin turvapaikkavirastoa ja Eurodacia koskevista asetusehdotuksista on tarkoitus käydä periaatekeskustelu, jonka pohjaksi puheenjohtaja on toimittanut erillisen asiakirjan. Suomi kannattaa yhteistä turvapaikkajärjestelmää koskevien säädösehdotusten käsittelyä Slovakian puheenjohtajuuskaudella puheenjohtajan esittämällä tavalla ja tukee omalta osaltaan niissä etenemistä.

Lisäksi sisäministerit keskustelevat **uudelleensijoittamista** koskevasta asetusehdotuksesta ja saavat tilannekatsaukset **eurooppalaista raja- ja merivartiostoa** koskevan asetuksen toimeenpanosta ja **rajaturvallisuuteen liittyvistä tietoteknisistä toimista**.

Sisäministereiden lounasaiheena on uusi kumppanuuskehys ja muuttoliikekompaktit.

Oikeusministerit käsittelevät kahta lainsäädäntöehdotusta, joista **Euroopan syyttäjäviraston (EPPO)** perustamisasetuksen osalta on tarkoitus saada laaja tuki tietyille vielä auki oleville ehdotuksen artikloille, sekä tehdä kokonaiskatsaus jäsenvaltioiden jäljellä olevista huolista ehdotuksen suhteen. Lisäksi komissio esittelee kokouksessa EPPO:n kustannusvaikutuksia koskevan uuden analyysinsä. Suomi ottaa lopullisen kannan asetusehdotukseen kokonaisuudessaan myöhemmin asiasta tehtävän kokonaisarvion perusteella. EPPO:n perustamiseen liittyvän **unionipetosdirektiivin** osalta käydään politiikkakeskustelua kysymyksestä arvonlisäveroa koskevien petosten mahdollisesta sisällyttämisestä direktiivin soveltamisalaan.

Asialista:

A. TORSTAI 13. LOKAKUUTA 2016 (10.00)

SISÄASIAT

– Esityslistan hyväksyminen

Lainsäädäntökäsittelyt
(Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 16 artiklan 8 kohdan mukainen julkinen käsittely)

– A-kohtien luettelon hyväksyminen

– **Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistaminen** **s.6-12**

a) **Dublin**: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta (uudelleenlaadittu teksti) **(ensimmäinen käsittely)**

b) **Vastaanotto-olosuhteet:** Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleenlaadittu teksti) **(ensimmäinen käsittely)**

c) **Vaatimukset:** Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiselle kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle ja myönnetyn suojelun sisällölle sekä pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta 25 päivänä marraskuuta 2003 annetun neuvoston direktiivin 2003/109/EY muuttamisesta **(ensimmäinen käsittely)**

d) **Menettely:** Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta **(ensimmäinen käsittely)**

= Tilanneselvitys

e) **Eurodac-järjestelmä:** Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 604/2013 tehokkaaksi soveltamiseksi, laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön tunnistamiseksi sekä jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten ja Europolin esittämistä, Eurodac-tietoihin lainvalvontatarkoituksessa tehtäviä vertailuja koskevista pyynnöistä (uudelleenlaadittu) **(ensimmäinen käsittely)** **s.13-16**

f) **Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirasto (EASO):** Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan unionin turvapaikkavirastosta ja asetuksen (EU) N:o 439/2010 kumoamisesta **(ensimmäinen käsittely)**

= Periaatekeskustelu/Tilannekertomus **s.17-21**

- **Uudelleensijoittamiskehys:** Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin uudelleensijoittamiskehyksen käyttöönotosta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 516/2014 muuttamisesta **(ensimmäinen käsittely)**

= Periaatekeskustelu **s.22-25**

– **Rajaturvallisuuteen liittyviä tietoteknisiä toimia**
  a) **Ulkorajoilla tehtävät järjestelmälliset tarkastukset** **s.26-28**
    – Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EY) N:o 562/2006 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse tietokantojen käyttöön perustuvien tarkastusten vahvistamisesta ulkorajoilla **(ensimmäinen käsittely)**
  b) **Rajanylitystietojärjestelmä** **s.29-32**
    i) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rajanylitystietojärjestelmän (EES) perustamisesta Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajat ylittävien kolmansien maiden kansalaisten maahantuloa, maastalähtöä ja pääsyn epäämistä koskevien tietojen rekisteröimiseksi ja edellytysten määrittämisestä pääsylle EES:n tietoihin lainvalvontatarkoituksissa sekä asetuksen (EY) N:o 767/2008 ja asetuksen (EU) N:o 1077/2011 muuttamisesta **(ensimmäinen käsittely)**
    ii) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 2016/399 muuttamisesta rajanylitystietojärjestelmän käytön osalta **(ensimmäinen käsittely)**
  = Tilanneselvitys

– Muut asiat
  = Puheenjohtajavaltion tiedotus käsiteltävinä olevista säädösehdotuksista

<u>Muut kuin lainsäädäntöasiat</u>

– A-kohtien luettelon hyväksyminen

– **Muuttoliike** **s.33-41**
  = Täytäntöönpano[1]

– **Euroopan raja- ja rannikkovartiosto:** Täytäntöönpano **s.42-44**
  = Tilanneselvitys

– **Rajaturvallisuuteen liittyviä tietoteknisiä toimia** **s.45-48**
  c) **Schengenin tietojärjestelmän (SIS) kehitys**
  d) **EU:n matkustustieto- ja -lupajärjestelmä (ETIAS)**
  e) **Tietojärjestelmiä ja niiden yhteentoimivuutta käsittelevä korkean tason asiantuntijaryhmä**
  = Tilanneselvitys

– Muut asiat
  – Prahan prosessin kolmas ministerikokous – "Haasteisiin yhdessä vastaaminen", Bratislava, 19. ja 20. syyskuuta 2016
    = Puheenjohtajavaltion tiedotusasia

[1] Schengenin säännöstöön osallistuvien valtioiden ollessa poikkeuksellisesti läsnä.

B. PERJANTAI 14. lokakuuta 2016 (10.00)

OIKEUS

Lainsäädäntökäsittelyt
(Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 16 artiklan 8 kohdan mukainen julkinen käsittely)

– **Euroopan syyttäjänvirasto (EPPO):** Ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan syyttäjänviraston perustamisesta
= Periaatekeskustelu/Osittainen yleisnäkemys **s.49-53**

– **EU:n taloudellisten etujen suojaaminen:** Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin **(ensimmäinen käsittely)**
= Periaatekeskustelu/Tilannekertomus **s.54-61**

– Muut asiat
= Puheenjohtajavaltion tiedotus käsiteltävinä olevista säädösehdotuksista

Muut kuin lainsäädäntöasiat

– Muut asiat
– Viharikosten torjuminen Euroopan unionissa
= Komission tiedotusasia

o

o o

Neuvoston istunnon yhteydessä:

SEKAKOMITEAN kokous (TORSTAI 13. LOKAKUUTA 2016 – 10.00)

– **Euroopan rajavartiosto:** Täytäntöönpano
= = Tilanneselvitys

– **Rajaturvallisuuteen liittyviä tietoteknisiä toimia**
a) **Ulkorajoilla tehtävät järjestelmälliset tarkastukset**
– Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EY) N:o 562/2006 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse tietokantojen käyttöön perustuvien tarkastusten vahvistamisesta ulkorajoilla **(ensimmäinen käsittely)**
b) **Rajanylitystietojärjestelmä**
i) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rajanylitystietojärjestelmän (EES) perustamisesta Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajat ylittävien kolmansien maiden kansalaisten maahantuloa, maastalähtöä ja pääsyn epäämistä koskevien tietojen rekisteröimiseksi ja edellytysten määrittämisestä pääsylle EES:n tietoihin lainvalvontatarkoituksissa sekä asetuksen (EY) N:o 767/2008 ja asetuksen (EU) N:o 1077/2011 muuttamisesta (**ensimmäinen käsittely**)

ii) Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 2016/399 muuttamisesta rajanylitystietojärjestelmän käytön osalta **(ensimmäinen käsittely)**

c) **Schengenin tietojärjestelmän (SIS) kehitys**

d) **EU:n matkustustieto- ja -lupajärjestelmä (ETIAS)**

e) **Tietojärjestelmiä ja niiden yhteentoimivuutta käsittelevä korkean tason asiantuntijaryhmä**

= Tilanneselvitys

– Muut asiat

a) Puheenjohtajavaltion tiedotus käsiteltävinä olevista säädösehdotuksista

b) Palauttamisia koskeva EURES-CRIM-hanke, työpajat joulukuussa 2015 ja huhtikuussa 2016

= Belgia tiedottaa

NB: Pyydämme toimittamaan luettelon istuntoon osallistuvista Suomen valtuuskunnan jäsenistä mahdollisimman pian protokollaosastolle sähköpostiosoitteeseen protocole.participants@consilium.europa.eu

NB: Päiväkohtaisten kulkulupien hankkiminen kokouksiin osallistumista varten selvitetään asiakirjassa 14387/1/12 REV 1.

MMO Kainulainen Tuuli(SM), Räty Johanna(SM), Vanamo-Alho Annikki(SM)

03.10.2016

Asia
OSA; Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 13.-14.10.2016; Euroopan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistaminen

Kokous
Oikeus- ja sisäasiat -neuvosto 13.10.2016 - 14.10.2016

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Oikeus- ja sisäministerikokouksessa 13.–14.10.2016 on tarkoitus saada tilanneselvitys ehdotuksista.

Dublin

Turvapaikkatyöryhmässä asetusehdotusta on käsitelty 12.5.2016, 26.5.2016, 14.6.2016 ja 14—15.7.2016, 28—29.9.2016 (ja 10.10.2016). Käsittely jatkuu syksyn 2016 aikana. Artikloiden ensimmäinen läpikäyminen on vielä kesken. Käsittelyn yhteydessä on saatu komissiolta lisätietoja ja keskusteltu mm. seuraavista aiheista: turvapaikka-asian vireille tulon vaiheiden selventäminen, perheenjäsenen määritelmän laajentaminen, kansainvälistä suojelua saaneiden takaisinoton sisällyttäminen asetukseen, takaisinottopyynnön muuttuminen takaisinlähettämisilmoitukseksi, harkintavaltalausekkeen laajuus, vastuun säilyminen alueelta poistumisesta tai poistamisesta huolimatta, uuden tietojärjestelmän luominen, saapumisvaltion käsiteltävät asiat kuten turvallisista maista tulleet ja turvallisuusriskitapaukset, oikeussuojan muodot, määräaikojen lyhentämiset, korjaava jakomekanismi.

Vastaanottodirektiivi, määritelmäasetus, menettelyasetus

Komissio on esitellyt ehdotuksien keskeiset sisällöt lyhyesti neuvoston turvapaikkatyöryhmälle 29.9.2016. Ehdotuksien varsinainen käsittely alkaa työryhmässä myöhemmin syksyllä 2016.

Suomen kanta

Suomi kannattaa yhteistä turvapaikkajärjestelmää koskevien säädösehdotusten intensiivistä käsittelyä Slovakian puheenjohtajuuskaudella puheenjohtajan esittämällä tavalla ja haluaa omalta osaltaan tukea tavoitetta edetä asioissa mahdollisimman hyvin.

Pääkohdat U-kirjelmistä niistä ehdotuksista, joita neuvoston asialistalla ei ole erillisinä

Dublin -asetus

Komissio on ehdotuksessaan pitänyt lähtökohtana ja vahvistanut nykyisen Dublin-asetuksen vastuunmäärittämistä koskevien perusteiden (mikä jäsenvaltio on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä) säilyttämistä, joista keskeisin on ulkorajan luvaton ylittäminen. Valtioneuvosto kannattaa lähestymistapaa. Valtioneuvosto kannattaa myös niitä komission ehdotuksia, joiden tarkoituksena on nopeuttaa ja selkeyttää käytännön Dublin-menettelyä. Edelleen liikkumista ensimmäisestä tulomaasta ja suojelua jo antaneesta jäsenmaasta on rajoitettava nykyistä tehokkaammin.

Yhteistä turvapaikkajärjestelmää tulisi muuttaa niin, että mikään jäsenvaltio - ulkorajavaltio tai esimerkiksi jokin hakijoiden suosima kohdevaltio - ei joudu kohtuuttomaan tilanteeseen. Turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämistä koskevaa Dublin-järjestelmää voidaan muuttaa ottamaan huomioon yksittäiseen jäsenvaltioon kohdistuvat suhteettomat turvapaikanhakijamäärät. Kehitettäessä Dublin-järjestelmää on keskeistä, että ensimmäisillä tulo- ja muilla jäsenvaltioilla on riittävät velvoitteet ja kannustimet hallita maahantulijoiden virtaa siirtämättä painetta muille jäsenvaltioille.
Suhteettoman turvapaikanhakijamäärän tilanteessa asianomaista jäsenvaltiota tulee ensisijaisesti tukea raja- ja muulla asiantuntija- ja rahoitusavulla sekä EU-virastojen toimesta. Jäsenvaltiossa voidaan joutua kriisitilanteessa toteamaan, että tukitoimet eivät riitä, vaikka asianomaisen valtion turvapaikkajärjestelmän toiminnassa ei ole ongelmia. Suomikin voi maantieteellisen sijaintinsa vuoksi ulkorajavaltiona tai hakijoiden suosimana kohdevaltiona joutua joukoittaisen maahantulon kohteeksi.

Komission ehdottamaan automaattiseen jakomekanismiin ja ehdotuksen muihin kohtiin mukaan lukien sen suhde perus- ja ihmisoikeuksiin sekä kustannuksiin otetaan kantaa, kun ehdotuksen sisällöstä ja merkityksestä on saatu neuvoston käsittelyssä ja kansallisissa valmisteluissa lisää tietoa.

Vastaanottodirektiivi

Kansainvälistä suojelua hakevien laajamittainen ja hallitsematon saapuminen Euroopan unionin alueelle on kuormittanut sekä jäsenvaltioiden että koko unionin yhteistä turvapaikkajärjestelmää. On tärkeää, että ratkaisuja muuttoliikkeen hallitsemiseksi ja pakolaiskriisiin vastaamiseksi haetaan unionin tasolla ja että EU:n turvapaikkalainsäädäntöä tarkastellaan kokonaisuutena.

Valtioneuvosto kannattaa toimenpiteitä, joiden tavoitteena on kansainvälistä suojelua hakeneiden edelleen liikkumisen vähentäminen.

Jäsenvaltioiden vastaanotto-olosuhteiden yhdenmukaistaminen on kannatettava tavoite, eivätkä sen edistämiseksi ehdotetut muutokset pääosin edellytä suuria toimenpiteitä Suomessa. Myös ilman huoltajaa olevan lapsen edustajajärjestelmää koskevien säännösten yhdenmukaistaminen on perusteltua, mutta edustajan määräämiselle asetettuun lyhyeen määräaikaan ei valmistelun tässä vaiheessa ole vielä mahdollista ottaa kantaa.

Valtioneuvosto suhtautuu kielteisesti ehdotettuun perheenjäsenen määritelmän laajentamiseen. Perheenjäsenen määritelmä on Suomessa vakiintunut ja sama eri maahanmuuttajaryhmille. Erilaisten määritelmien käyttäminen eri maahanmuuttajaryhmille aiheuttaisi soveltamisongelmia ja määritelmän laajentaminen lisäisi kustannuksia.

Määritelmäasetus

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti sellaisiin komission ehdotuksiin, joiden tarkoituksena on nopeuttaa ja selkeyttää kansainvälistä suojelua koskevaa päätöksentekoa jäsenvaltioissa.

On tärkeää kehittää yhteistä järjestelmää myös siten, että se huomioi kansainvälisen suojelun tarpeen mahdollisen lakkaamisen.

Jäsenvaltioille asetettava velvoite ottaa huomioon unionin turvapaikkaviraston tuottama ohjeistus on sinänsä hyvä lähtökohta yhdenmukaisempaan päätöskäytäntöön pyrittäessä. Unionin turvapaikkaviraston ohjeistus ei kuitenkaan voi olla luonteeltaan päätöksentekijää yksittäisessä asiassa sitovaa, vaan tapauskohtaisen päätöksentekovallan tulisi säilyä kansallisella viranomaisella.

Valtioneuvosto suhtautuu kielteisesti perheenjäsenen määritelmän laajentamiseen. Erilaisten perheenjäsenen määritelmien käyttäminen eri maahanmuuttajaryhmille aiheuttaisi soveltamisongelmia ja määritelmän laajentaminen lisäisi kustannuksia.

Määritelmäasetuksessa on perusteltua todeta komission ehdottamalla tavalla kansainvälistä suojelua saaneiden velvollisuus pysyä suojelua myöntäneen valtion alueella. Hakijoiden edelleen liikkumisen estäminen on tärkeä keino pyrittäessä ehkäisemään turvapaikkajärjestelmän väärinkäyttöä.

Menettelyasetus

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti ehdotukseen myönteisesti mm. sen vuoksi, että sillä pyritään yksinkertaistamaan ja virtaviivaistamaan turvapaikkamenettelyä. On tärkeää, että kaikki jäsenvaltiot soveltavat esimerkiksi nopeutettua menettelyä ja tutkimatta jättämismenettelyä samalla, tehokkaalla tavalla. Esimerkiksi turvallisia maita koskevien säännösten selkeyttäminen ja pyrkimys niiden nykyistä yhdenmukaisempaan soveltamiseen on erittäin tärkeää turvapaikkamenettelyn väärinkäytön torjunnan kannalta. Valtioneuvosto kannattaa komission ehdotusta määrittää ensimmäiset turvapaikkamaat, turvalliset kolmannet maat ja turvalliset alkuperämaat unionin tasolla. Unionin määritelmien lisäksi myös kansallisella tasolla tulisi kuitenkin olla mahdollisuus määritellä se, mitkä ovat turvallisia maita. Valtioneuvosto katsoo, että myös turvallisesta kolmannesta maasta tullut henkilö pitäisi voida poistaa maasta tutkimatta jättämispäätöksen jälkeen, ennen valituksen käsittelemistä, ellei tuomioistuin toisin määrää. On perusteltua, että velvollisuuksien noudattamatta jättämisellä on menettelyyn liittyviä seurauksia.

Ilman huoltajaa olevan lapsen edustajaa koskevien säännösten tarkentamiseen ja eri jäsenvaltioiden käytäntöjen yhdenmukaistamiseen tulee pyrkiä. Valtioneuvosto suhtautuu kielteisesti komission ehdotukseen laajentaa hakijan oikeutta saada ilmaista oikeusapua koskemaan koko turvapaikkaprosessia. Suomessa rajoitettiin hakijan oikeutta saada

ilmaista oikeusapua ennen muutoksenhakuvaihetta eduskunnan kesällä 2016 hyväksymällä lainmuutoksella.

Pääasiallinen sisältö

Puheenjohtajan muistio tilanneselvitystä varten 12724/16

Puheenjohtaja on kertonut nk. CEAS I ja CEAS II -pakettien valmistelun tilanteesta. Puheenjohtaja toteaa yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamisen olevan sen prioriteetti, joten sen kaudelle on mm. suunniteltu 17 turvapaikkatyöryhmän kokousta. Puheenjohtaja haluaa tarkastella kaikkia 7 ehdotusta yhtenä kokonaisuutena, koska ne liittyvät toisiinsa. Puheenjohtajan tarkoitus on aloittaa keskustelut kaikista ehdotuksista.
I osio: Pisimmälle neuvotteluissa on päästy Eurodac-asetuksen ja turvapaikkavirastoa koskevan asetuksen kohdalla, joista tavoitellaan tuloksia jo Slovakian kaudella.

II osio: Puheenjohtajan tarkoitus on ehdottaa Dublin-asetuksesta kompromissia lähiaikoina ja viedä asiaa coreperin ja neuvoston käsittelyyn. Tällä asetuksella on läheiset kytkennät menettelyasetusehdotukseen, vastaanottodirektiiviehdotukseen ja määritelmäasetusehdotukseen, joten puheenjohtaja aikoo aloittaa pian näiden kolmen ehdotuksen käsittelyn työryhmässä.

III osio: Puheenjohtaja aikoo alkaa samanaikaisesti uudelleensijoittamista koskevan asetusehdotuksen käsittelyn, vaikkei sillä olekaan välittömiä kytkentöjä muihin ehdotuksiin.

Puheenjohtaja pyytää jäsenvaltioiden hyväksymistä edellä kuvatulle kolmiosaiselle käsittelytavalle.

Pääasiallinen sisältö niistä ehdotuksista, joita neuvostossa ei käsitellä erillisinä asiakohtina

Dublin-asetus

Komissio ehdottaa, että Dublin-järjestelmän perusperiaatteet pysyisivät entisinä: turvapaikkahakemus tutkitaan vain yhdessä jäsenvaltiossa, ja vastuuvaltio on yleensä se jäsenvaltio, johon hakija ensiksi saapuu. Perusperiaatetta vahvistettaisiin säätämällä hakijan velvollisuudesta hakea turvapaikkaa jäsenvaltiosta, johon hän ensimmäiseksi saapuu, ja velvollisuudesta pysyä kyseisen valtion alueella hakemuksen käsittelyn ajan. Velvoitteen noudattamatta jättäminen johtaisi muun muassa hakemuksen käsittelemiseen nopeutetussa menettelyssä. Näin pyritään vähentämään Dublin-menettelyn väärinkäyttöä ja hakijoiden edelleen liikkumista jäsenvaltiosta toiseen. Vastuun määrittämistä koskevaa menettelyä ehdotetaan tehostettavaksi merkittävästi.
Uutena Dublin-asetusta koskevaan ehdotukseen sisältyy ehdotus jäsenvaltioiden välisestä solidaarisuudesta. Tämä toteutettaisiin siirtämällä henkilöitä jäsenvaltiosta toiseen. Vastuunjakoa jäsenvaltioiden välillä tasattaisiin automaattisella jakomekanismilla, joka otettaisiin käyttöön tilanteessa, jossa johonkin jäsenvaltioon saapuu suhteettoman suuri määrä turvapaikanhakijoita. Uusi mekanismi perustuisi 1) automaattiseen jäsenvaltioiden hakijamäärien ja uudelleen sijoitettujen määrien valvontaan, 2) viiteperusteeseen, jolla määritetään kunkin jäsenvaltion osuus.

Vastaanottodirektiivi

Ehdotuksen tavoitteena on vähentää hakijoiden edelleen liikkumista, yhdenmukaistaa vastaanotto-olosuhteita unionin alueella ja lisätä hakijoiden omatoimisuutta ja mahdollisia kotoutumisnäkymiä.

Ehdotuksessa edelleen liikkumista pyritään vähentämään hakijalle asetetulla velvollisuudella oleskella tietyllä alueella ja velvollisuuden rikkomisesta seuraavilla muutoksilla vastaanottopalveluihin. Luvattoman edelleen liikkumisen tai pakenemisen estämiseksi ehdotukseen sisältyy myös uusi säilöönottoperuste.

Ehdotuksessa säädetään ilman huoltajaa olevan lapsen edustajan määräämiselle viiden työpäivän aikaraja turvapaikkahakemuksen jättämisestä. Perheenjäsenyyden ulottuvuutta laajennettaisiin kattamaan niin, että se koskisi myös perheitä, jotka on muodostettu lähtömaasta lähdön jälkeen, mutta ennen saapumista jäsenvaltioiden alueelle.

Kansainvälistä suojelua hakeneiden kotoutumismahdollisuuksia ja taloudellista omatoimisuutta on tarkoitus yhtenäistää asettamalla yhteiset aikarajat työnteko-oikeudelle (6 kuukauden aikaraja työnteko-oikeudelle turvapaikkahakemuksen jättämisestä) ja vahvistamalla hakijoiden oikeus tasa-arvoiseen kohteluun suhteessa jäsenvaltion kansalaisiin työelämässä.

Määritelmäasetus

Komissio antoi 13.7.2016 yhteisen turvapaikkajärjestelmän muuttamista koskevan toisen säädöspaketin, joka sisälsi ehdotuksen (KOM (2016) 466 lopullinen) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle (jäljempänä määritelmäasetus) sekä pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemaa koskevan neuvoston direktiivin muuttamiseksi.

Määritelmäasetuksen tavoitteena on entisestään yhdenmukaistaa yhteisiä kriteereitä, joilla tunnistetaan kansainvälisen suojelun tarpeessa olevat henkilöt, sekä yhtenäistää turvapaikkapäätöksentekoa eri puolilla EU:ta. Jäsenvaltioiden viranomaiset velvoitetaan ottamaan huomioon suojelua myönnettäessä ja pakolais- tai toissijaisen suojeluaseman lakkaamisarvioinnissa yhteinen analyysi ja ohjeistus. Kansainvälistä suojelua annetaan vain niin kauan kun vainoon tai vakavaan haittaan perustuvat syyt ovat olemassa. Kansainvälistä suojelua saavien edelleen liikkumista unionin alueella pyritään estämään. Kansainvälistä suojelua saavien oikeuksia harmonisoidaan edelleen ja perheenjäsenyyden ulottuvuutta laajennetaan. Kansainvälistä suojelua saavien kotoutumisen kannustimia vahvistetaan. Komissio ehdottaa, että ehdotuksen pohjana oleva nykyinen määritelmädirektiivi muutetaan asetuksen muotoon.

Pitkään oleskelleiden asemaa koskevan direktiivin muutos on yksi keinoista, joilla komissio pyrkii puuttumaan suojelua saaneiden edelleen liikkumiseen jäsenvaltioiden alueella. Ehdotuksen mukaan direktiivissä edellytetyn laillisen oleskelun määräajan laskeminen aloitetaan alusta, jos suojelua saava henkilö löydetään toisesta jäsenvaltiosta ilman oikeutta asua tai oleskella siellä.

Menettelyasetus

Komissio antoi 13 päivänä heinäkuuta 2016 ehdotuksen [KOM (2016) 467 lopullinen] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälistä suojelua koskevasta yhteisestä menettelystä unionissa (menettelyasetus).

Ehdotuksellaan komissio pyrkii varmistamaan nopean ja tehokkaan menettelyn kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelemiseksi. Ehdotus pohjautuu nykyiseen menettelydirektiiviin, joka kuitenkin ehdotetaan muutettavaksi asetukseksi. Menettelyä ehdotetaan yksinkertaistettavaksi ja virtaviivaistettavaksi. Ehdotus sisältää entistä selkeämmät säännökset hakijan oikeuksista ja velvollisuuksista.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Asiaa on käsitelty kunkin säädösehdotuksen U-kirjelmässä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 7.10.

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 7.10.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Asiaa on käsitelty kunkin säädösehdotuksen U-kirjelmässä.

Taloudelliset vaikutukset

Asiaa on käsitelty kunkin säädösehdotuksen U-kirjelmässä.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

12724/16

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Tuuli Kainulainen, sisäministeriö, tuuli.kainulainen@intermin.fi p. 050 4560058.
Annikki Vanamo-Alho, sisäministeriö, annikki.vanamo-alho@intermin.fi
p. 050 3999336.
Johanna Räty, sisäministeriö, johanna.raty@intermin.fi p. 040 5225070.
Mirkka Mykkänen, sisäministeriö, mirkka.mykkanen@intermin.fi p. 050 3960144.

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Sisäministeriö PERUSMUISTIO SM2016-00436

MMO Kainulainen Tuuli(SM) 03.10.2016

Asia
OSA; Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 13.-14.10.2016; Eurodac

Kokous
Oikeus- ja sisäasiat -neuvosto 13.10.2016 - 14.10.2016

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Puheenjohtaja on 3.10. toimittanut jäsenmaiden edustajille Coreperissa keskusteluasiakirjan, joka koskee Eurodacia koskevaa asetusehdotusta.

Puheenjohtaja on pyytänyt ministereitä vastaamaa kysymykseen Eurodac-rekisteriin laajemmasta ja yksinkertaistetusta pääsystä sekä sen vaikutuksista.

Turvapaikkatyöryhmässä asetusehdotusta on käsitelty 12.5.2016, 26.5.2016, 14.6.2016 ja 15.7.2016 (ja 11.10.2016). Käsittely jatkuu syksyn 2016 aikana.

Suomen kanta

Valtioneuvoston kanta komission antamaan asetusehdotukseen on alustavasti myönteinen. Kanta tarkentuu asian käsittelyn edetessä. Valtioneuvosto pitää tärkeänä teknisten tietojärjestelmien kehittämistä tukemaan yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän sekä paluudirektiivin velvoitteiden täyttämistä sekä kannattaa Eurodac-rekisterin kehittämistä asetuksen soveltamisalan laajentamiseksi. Järjestelmä olisi kuitenkin edelleenkin pääasiassa Dublin-menettelyä tukeva järjestelmä. Muutoksien myötä erilaisten henkilötietojen vertailu tehostuu.

Eurodac-asetuksen soveltamisalan laajentaminen ja Eurodac-rekisterin hyödyntäminen ovat eduksi myös henkilöiden palautuksissa, sillä se voi ratkaista palautuksiin liittyneitä ongelmia, jotka ovat yhteydessä laittomien tulijoiden identifiointiin ja palautuksiin tarvittavien asiakirjojen hankkimiseen.

Ehdotettu Eurodac-järjestelmä ja ehdotettu rajanylitystietojärjestelmä (Entry-Exit) muodostavat toisiaan täydentävän kokonaisuuden, joiden avulla valtaosa EU:n alueelle laittomasti tai laillisesti saapuneista kolmansien maiden kansalaisista saadaan rekisteröityä ml. heidän biometriset tiedot (kasvokuva ja sormenjäljet).

Lasten sormenjälkien ottamisen osalta valtioneuvosto pitää perusteltuna sormenjälkien ottamisen ikärajan laskemista 14 vuodesta 6 vuoteen siitä näkökulmasta, että tarkoituksena on sitä kautta suojella lapsia tunnistamalla heidät, jos he ovat joutuneet eroon perheistään. Asetusehdotukseen sisältyvät erityiset menettelysäännöt koskien biometrisien tietojen keräämistä lapsilta ovat hyvin tärkeitä.

Palauttamiskiellon (non-refoulement) periaatteen noudattaminen tulee varmistaa ehdotuksessa mainitulla tavalla Dublin-menettelyn asianmukaisen noudattamisen avulla.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, ettei asetuksella muuteta olemassa olevia perus-, ihmisoikeus- ja tietosuojaa koskevia periaatteita. Ehdotuksen tietosuojaan ja rekistereiden ylläpitämiseen liittyviä esityksiä voidaan pitää EU:ssa muuten käytössä oleviin järjestelmiin verrannollisina.

Keskustelu lainvalvontaviranomaisten pääsyn yksinkertaistamisesta ja laajentamisesta verrattuna voimassaolevaan asetukseen: Vastauksena puheenjohtajan esittämään kysymykseen, yleisesti ottaen kannatamme sitä, että olemassa olevia tietojärjestelmiä kehitetään ja niitä voidaan käyttää tehokkaasti. Mitä tulee lainvalvontaviranomaisten pääsyn yksinkertaistamiseen ja laajentamiseen Eurodacin osalta, tutkimme asiaa ja sen vaikutuksia vielä kansallisesti ennen lopullisen kannan muodostamista.

Pääasiallinen sisältö

Puheenjohtaja on 3.10.2016 pyytänyt ministereitä vastaamaan myös kysymykseen lainvalvontaviranomaisten laajemmasta ja yksinkertaistetusta pääsystä Eurodac-rekisteriin sekä sen vaikutuksista. Asiasta on käyty keskustelua scifassa 13.9. Asia ei sisälly komission ehdotukseen asetuksen muutokseksi.

Ehdotuksen tarkoituksena on edelleen lujittaa Eurodac-rekisteriä ja sopeuttaa sitä Dublin-järjestelmään tehtäviin muutoksiin, sillä Eurodac-rekisteriä voidaan pitää tärkeimpänä työkaluna Dublin-asetuksen soveltamisessa. Asetusehdotukseen onkin sisällytetty Dublin-menettelyn ensisijaisuuden varmistaminen. Uutena ehdotuksen tarkoituksena on tehostaa henkilötietojen käytön mahdollisuuksia henkilöiden palauttamisessa ja takaisinotossa. Lisäksi ehdotuksen tavoitteena on säilyttää rekisterin käytön mahdollisuus terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten ehkäisemisen, havaitsemisen ja tutkimisen tarkoituksessa.

Asetusehdotuksessa esitetään nykyisen asetuksen ((EU) 603/2013) soveltamisalaa laajennettavaksi niin, että jäsenvaltiot voisivat tallentaa Eurodac-rekisteriin ja hakea sieltä myös sellaisten kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden tietoja, jotka eivät ole hakeneet kansainvälistä suojelua ja jotka oleskelevat EU:n alueella laittomasti. Jäsenmaille lisätään velvollisuus sormenjälkien ottamiseen kaikista sormista ja kasvokuvien ottamiseen yli 6-vuotiailta turvapaikanhakijoilta, kolmannen maan kansalaisilta ja kansalaisuudettomilta henkilöiltä. Uudistetussa Eurodac-rekisterissä biometrisiä tunnistetietoja eli sormenjälkiä ja kasvokuvia verrattaisiin tietojärjestelmän tietoihin yleensä yhdessä. Lisäksi jäsenvaltiot tallentavat rekisteriin aiempaa enemmän henkilötietoja, henkilötietojen suojaa koskevia sääntöjä täysimääräisesti noudattaen.

Turvapaikanhakijaa lähtömaahan tai kolmanteen maahan palauttamista koskevan palauttamiskiellon (non-refoulement) periaatteen toimivuus on ehdotuksessa varmistettu.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Komissio ehdottaa asetusehdotuksen oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 78 artiklan 2 kohdan e alakohtaa, 79 artiklan 2 kohdan c alakohtaa, 87 artiklan 2 kohdan a alakohtaa sekä 88 artiklan 2 kohdan a alakohtaa.

Artiklan 78(2)(e) mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämis-järjestystä noudattaen perusteista ja menettelyistä sen ratkaisemiseksi, mikä jäsenvaltio on vastuussa turvapaikkaa tai toissijaista suojelua koskevasta hakemuksesta.

Artiklan 79(2)(c) mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämis-järjestystä noudattaen edellytyksistä laittomasti maahantulleen ja luvattomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuutta vailla olevan henkilön tunnistamiseksi, sisältäen luvattomasti oleskelevien henkilöiden siirtämisen ja palauttamisen.

Artiklan 87(2)(a) mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämis-järjestystä noudattaen edellytyksistä liittyen tiedon keräämiseen, varastointiin, käsittelyyn, analysointiin ja vaihtoon.

Artiklan 88(2)(a) mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämis-järjestystä noudattaen edellytyksistä koskien Europolin toimintaa ja tehtäviä, mukaan lukien tiedon keräämistä, varastointia, käsittelyä ja vaihtoa.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan oikeusperusta on asianmukainen.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Kansallinen valmistelu

Ehdotusta ja U-kirjelmää on käsitelty kirjallisesti EU-jaosto 6:ssa 23-24.5.2016 sekä suullisesti 22.9.2016 . U-kirjelmää on käsitelty hallituksen EU-ministerivaliokunnassa 27.5.2016.

Eduskuntakäsittely

Hallintovaliokunnan kuulemiset 16.6.2016 ja 9.9.2016 sekä perustuslakivaliokunnan kuuleminen 16.6.2016.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 26 ja 34 kohtien mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat ulkomaalaislainsäädäntöä ja Rajavartiolaitosta.

Taloudelliset vaikutukset

<u>Vaikutukset EU-talousarvioon</u>

Komission ehdotuksen mukaan EU:n talousarvioon liitettäviin otsakkeen 3 (Turvallisuus ja kansalaisuus) alla oleviin 29 872 000 euron kustannuksiin seuraaville neljälle vuodelle sisäl-tyisivät kustannukset eu-LISAa teknisestä päivityksestä sekä keskusjärjestelmän lisääntyneestä muistista ja suoritustehosta. Arvio sisältää myös IT-palvelut, ohjelmiston ja laitteiston sekä kaikkien ryhmien tietojen päivityksen ja räätälöinnin turvapaikka-asioiden ja laittoman maahanmuuton tarkoituksiin. Se sisältää myös eu-LISAn edellyttämät ylimääräiset henkilöstömenot. Lisäksi otsakkeen 5 (Hallinto) alla olevat komission maahanmuutto- ja sisäasioiden hallinto- ja henkilökustannukset ovat 1 608 000 euroa, kustannusarvion ollessa täten yhteensä 31 480 000 euroa. Ehdotus on yhteensopiva nykyisen vuosia 2014-2020 koskevan rahoituskehyksen kanssa.

Vaikutukset kansalliseen talousarvioon

Ehdotuksella on todennäköisesti vaikutuksia valtion talousarvioon.
Jäsenvaltiot vastaavat oman kansallisen yksikkönsä sekä sen ja keskustietokannan välisistä yhteyksistä aiheutuvista kustannuksista. Tietojen siirtämisestä lähettävästä jäsenvaltiosta keskusyksikköön ja vertailutulosten siirtämisestä tälle valtiolle aiheutuvista kustannuksista vastaa kyseinen valtio. Suomessa lisämenoja saattaa aiheutua teknisen infran rakentamisesta ja laitehankinnoista sekä hallinnollisia lisämenoista erityisesti poliisille, Rajavartiolaitokselle ja Maahanmuuttovirastolle.
Taloudellisten vaikutusten selvittämistä jatketaan arvioiden täsmentämiseksi ja tarkentamiseksi. Julkisen talouden suunnitelman/valtiontalouden kehysten ja valtion talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä arvioidaan viranomaisten resurssitarpeet ja linjataan lisärahoitusmahdollisuudet.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Puheenjohtaja on 3.10.2016 toimittanut jäsenmaiden edustajille Coreperissa keskusteluasiakirjan, joka koskee Eurodacia ja turvapaikkavirastoa koskevia asetusehdotuksia.

Asiakirja koskee Eurodacin, johon jäsenmaat ovat esittäneet huolenaiheita (ks. myös pääasiallisen sisällön loppuosa). SCIFA:ssa käytyjen keskustelujen perusteella on puheenjohtajan mukaan vaikuttanut, että jäsenvaltiot voisivat hyväksyä viraston rajoitetun seurantaroolin, kunhan samalla painotetaan, että sen ensisijaisena roolina tulisi säilyä tuen antaminen jäsenmaille.

Puheenjohtaja on pyytänyt ministereitä vastaamaan neuvostossa kysymykseen voisiko viraston seurantarooli vastata EuRMV-asetuksen haavoittuvuusarviointia antaen unionin turvapaikkavirastolle mahdollisuuden säännöllisesti seurata yhteisen turvapaikkajärjestelmän käytännön soveltamista ja jäsenvaltioiden kapasiteettia suorittaa siihen liittyviä tehtäviä?

Asiakirjat

12726/16
COM(2016) 272 final
2016/0132 (COD)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Tuuli Kainulainen, sisäministeriö, tuuli.kainulainen@intermin.fi, p. 050 4560058.
Mika Rytkönen, sisäministeriö, mika.rytkonen@raja.fi

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Asia
OSA; Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 13.-14.10.2016; Euroopan unionin turvapaikkavirasto

Kokous
Oikeus- ja sisäasiat -neuvosto 13.10.2016 - 14.10.2016

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Oikeus- ja sisäministerikokouksessa 13.–14.10.2016 on tarkoitus keskustella ehdotuksesta Euroopan unionin turvapaikkavirastoksi (aik. turvapaikka-asioiden tukivirasto; EASO). Tarkoitus on käydä aiheesta poliittinen keskustelu sekä saada edistymisraportti. Puheenjohtaja on toimittanut ministereille kysymyksen viraston seurantaroolista (ks. muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät).

Ehdotuksen käsittely neuvoston turvapaikkatyöryhmässä alkoi 15.6.2016. Ehdotuksen ensimmäinen luenta saatiin päätökseen työryhmän kokouksessa 29.9.2016.

Eräistä ehdotuksen osista (13–15 artikloiden seuranta- ja valvontamekanismista sekä turvapaikkavalmiushenkilöiden luettelosta 18 artiklassa) on keskusteltu Maahanmuutto-, raja- ja turvapaikka-asioiden strategisessa komiteassa (SCIFA) 13.09.2016.

Suomen kanta

Valtioneuvosto kannattaa jäsenvaltioiden välisen käytännön yhteistyön ja tiedonvaihdon lisäämistä ja pitää Euroopan unionin turvapaikkaviraston roolin ja toimivaltuuksien vahvistamista tarpeellisena sekä kannattaa turvapaikkaviraston kehittämistä.

Turvapaikka-asioiden päätöksenteko tulee kuitenkin säilyttää kansallisella tasolla. Viraston tulee palvella ja tukea jäsenmaiden konkreettista ratkaisutoimintaa. Tämä edellyttää viraston omien resurssien vahvistamista sen toiminnan eri osa-alueilla.

Viraston hyödyntäminen päätöksenteon yhtenäistämisessä on tärkeää.

Henkilöstön lähettämisessä viraston koordinoimiin operaatioihin valtioneuvosto on valmis siihen, että jäsenvaltiot velvoitetaan osallistumaan turvapaikkatukiryhmien tai maahanmuuton hallintatiimien toimintaan tai valmiushenkilöluettelosta käyttöön otettavan asiantuntijatuen muodossa toisen maan tukemiseen kuitenkin niin, että jäsenmaan kontribuutio suhteutetaan maan turvapaikkavirkamiesten määrään.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että virastolle annetaan riittävät valtuudet arvioida monipuolisesti jäsenvaltioiden turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmien puutteita ja niiden kykyä vastata järjestelmiensä hallinnasta erityisesti tilanteessa, jossa suuret muuttoliikevirrat aiheuttavat järjestelmille kohtuuttoman kovia paineita.

Valtioneuvosto katsoo, että turvapaikkaviraston roolin muutoksella pystytään erittäin merkittävällä tavalla vaikuttamaan ja ennalta estämään tilanteita, joita on viime vuoden aikana nähty. Valtioneuvosto on valmis siihen, että vakavien puutteidensa korjaamisen laiminlyönyt tai hallitsemattoman maahantulon kohteeksi joutunut jäsenvaltio voitaisiin komission päätöksen sijaan velvoittaa neuvoston määräenemmistöpäätöksellä ottamaan viraston tukea alueelleen sillä edellytyksellä, että kyseessä on tilanne, joka vaarantaa yhteisen turvapaikkajärjestelmän toimivuuden. Valtioneuvosto kuitenkin edellyttää, että myös näissä tilanteissa operaation ja muun tuen osalta EU:n ja jäsenvaltioiden välisen vastuunjaon tulee pysyä ennallaan.

Valtioneuvosto katsoo, että virastolle tulee antaa sen tehtävissä tarvittavat valtuudet henkilötietojen käsittelyyn.

Valtioneuvoston kanta tarkentuu ehdotuksen käsittelyn edetessä.

Pääasiallinen sisältö

Euroopan komission 4.5.2016 antaman Euroopan unionin turvapaikkavirastoa koskevan asetusehdotuksen (COM(2016) 271 lopullinen) tarkoituksena on vahvistaa Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston mandaattia.

Komissio pyrkii vahvistamaan Euroopan turvapaikka-asioiden tukiviraston (EASO) roolia ja kehittämään siitä viraston, joka edistää yhteisen turvapaikkajärjestelmän täytäntöönpanoa ja parantaa sen toimivuutta. Virasto on tarkoitus muuntaa omaksi osaamiskeskuksekseen niin, ettei se ole enää merkittävästi riippuvainen jäsenmaiden tuottamasta tiedosta ja asiantuntemuksesta.

Komissio pitää virastoa yhtenä käyttökelpoisena välineenä yhteisen järjestelmän rakenteellisiin heikkouksiin puuttumiseksi ja katsoo, että yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistaminen edellyttää aiempaa suuremman toimivallan antamista virastolle.

EASO on tarkoitus muuntaa täysivaltaiseksi virastoksi, jolla on käytössään tarvittavat työkalut seuraavien tehtävien toteuttamiseksi:1) edistää käytännöllistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa turvapaikka-asioissa; 2) varmistaa suurempi yhtenäisyys suojeluntarpeiden arvioinnissa eri puolilla unionia; 3) edistää unionin oikeutta ja toiminnallisia vaatimuksia turvapaikka-asioissa; 4) seurata ja arvioida yhteisen turvapaikkajärjestelmän täytäntöönpanoa ja 5) tuottaa jäsenmaiden tueksi enemmän operatiivista ja teknistä apua.

Jäsenmaat velvoitettaisiin osallistumaan käytännön yhteistyöhön ja tiedonvaihtoon turvapaikka-asioissa.

Virastolla olisi yhteisen lähtömaatietoanalyysin kehittämiseen liittyviä tehtäviä ja se tuottaisi ohjeistusta kolmansien lähtömaiden tilanteesta. Se perustaisi lähtömaatietoverkostoja varmistamaan tiedon tuottamisen koordinointia ja avustaisi komissiota säännöllisesti EU:n yhteiselle turvallisten alkuperämaiden listalle sisällytettävien kolmansien maiden tilanteen arvioimisessa.

Virasto voisi kehittää toiminnallisia vaatimuksia unionin turvapaikkasääntelyn täytäntöönpanosta ja indikaattoreita niiden noudattamisen seuraamiseksi, sekä kehittää turvapaikkasääntelyn täytäntöönpanoon liittyvää suuntaviivoja ja parhaita käytäntöjä.

Virasto arvioisi erityisesti turvapaikkamenettelyä, Dublin-järjestelmää, hyväksymisasteita ja myönnetyn kansainvälisen suojelun laatua ja luonnetta jäsenmaissa, sekä seuraisi kehittämiensä toiminnallisten vaatimusten ja suuntaviivojen noudattamista sekä jäsenmaiden turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmiä ja kapasiteettia hallinnoida järjestelmiä tehokkaasti erityisesti suhteettomien paineiden alaisena.

Ehdotuksessa säännellään seuranta- ja arviointimekanismin laajuus ja noudatettavat menettelyt havaittaessa puutteita jäsenmaan turvapaikka- tai vastaanottojärjestelmissä. (Raportointi, hallintoneuvoston tai komission suositukset ja viime kädessä komission tarkastelumenettelyssä antama täytäntöönpanosäädös.)

Ehdotuksessa laajennetaan merkittävästi viraston roolia ja toimia operatiivisen ja teknisen avun tuottamiseksi jäsenmaille komission Euroopan raja- ja rannikkovirastosta antamaa ehdotusta (COM (2015) 671 final) vastaavalla tavalla. Ehdotuksessa esitetään selkeästi ne operatiiviset ja tekniset toimet, joita virasto voi organisoida ja koordinoida.

Virastolle annettaisiin toimivalta käsitellä henkilötietoja rajoitetuissa tilanteissa.

Ehdotuksen ensimmäinen luenta saatiin päätökseen turvapaikkatyöryhmässä 29.9.2016. Työryhmäkeskusteluissa on noussut esiin muun muassa turvapaikkavirastolle ehdotettu seurantarooli, joka olisi useiden maiden mukaan liian laaja. Myös sen suhteesta komission valvontarooliin ja sen käytettävissä olevaan rikkomusmenettelyyn on keskusteltu. Useat maat myös katsovat, että niillä tulisi olla suurempi rooli seurantatoimissa. Viraston roolin tulisi painottua ensisijaisesti tuen antamiseen jäsenmaille.

Työryhmässä on keskusteltu myös pitkälti Euroopan raja- ja merivartiostoasetusta mukailevasta mallista operatiiviseen tukeen liittyvän asiantuntijatuen antamiseksi. Useista erityyppisistä asiantuntijatiimeistä muodostuvaa rakennetta on pidetty monimutkaisena ja monet jäsenmaat haluavatkin virtaviivaistaa sitä. On myös keskusteltu siitä, tuleeko hallintoneuvostolle antaa toimivalta päätöksen tekemiseksi kunkin jäsenmaan kontribuutio-osuudesta turvapaikkavalmiushenkilöluetteloon, vai pitäisikö jäsenmaiden osuudet määritellä esimerkiksi asetuksessa.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

OSA-neuvoston kokoukseen valmistautumista käsitellään:
- EU-ministerivaliokunta 7.10.

Eduskuntakäsittely

OSA-kokous: suuri valiokunta 7.10.

Turvapaikkavirastoa koskevaa ehdotusta ja U-kirjelmää on käsitelty kirjallisesti EU-jaostossa 6:ssa 23–24.5.2016. U-kirjelmää on käsitelty hallituksen EU-ministerivaliokunnassa 27.5.2016. Kirjelmä on annettu eduskunnalle 2.6.2016. Sisäministeriön maahanmuutto-osasto on ollut kuultavana hallintovaliokunnassa 16.6. ja 9.9.2016. Hallintovaliokunta on antanut lausuntonsa asiasta 30.9.2016 (HaVL 33/2016 vp).

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Puheenjohtaja on 3.10. toimittanut jäsenmaiden edustajille Coreperissa keskusteluasiakirjan, joka koskee Eurodacia ja turvapaikkavirastoa koskevia asetusehdotuksia. Jäsenmaat ovat esittäneet ehdotuksen käsittelyssä huolenaiheita turvapaikkaviraston seurantaroolista (ks. myös pääasiallisen sisällön loppuosa). SCIFAssa käytyjen keskustelujen perusteella on puheenjohtajan mukaan vaikuttanut, että jäsenvaltiot voisivat hyväksyä viraston rajoitetun seurantaroolin, kunhan samalla painotetaan, että sen ensisijaisena roolina tulisi säilyä tuen antaminen jäsenmaille.

Puheenjohtaja pyytää ministereitä vastaamaan neuvostossa kysymykseen voisiko viraston seurantarooli vastata EuRMV-asetuksen haavoittuvuusarviointia antaen unionin turvapaikkavirastolle mahdollisuuden säännöllisesti seurata yhteisen turvapaikkajärjestelmän käytännön soveltamista ja jäsenvaltioiden kapasiteettia suorittaa siihen liittyviä tehtäviä?

Asiakirjat

COM(2016) 271 final
2016/0131 (COD)
12726/16

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Johanna Räty, SM/MMO, johanna.raty@intermin.fi, puh. 040-5225070

Päivi Pietarinen, VNK

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Sisäministeriö PERUSMUISTIO SM2016-00437

MMO Kainulainen Tuuli(SM) 03.10.2016

Asia
OSA; Oikeus- ja sisäasiat 13.-14.10.2016; Uudelleensijoittaminen

Kokous
Oikeus- ja sisäasiat -neuvosto 13.10.2016 - 14.10.2016

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Ministerien on tarkoitus keskustella OSA-neuvostossa puheenjohtajan 3.10.2016 antamasta asiakirjasta (12717/16). Uudelleensijoittamista koskevan asetusehdotuksen käsittely ei ole vielä varsinaisesti alkanut neuvoston turvapaikkatyöryhmässä. Komissio kuitenkin esitteli 29.9.2016 turvapaikkatyöryhmässä asetusehdotuksen ja siitä käytiin ensimmäinen ajatustenvaihto. Varsinainen käsittely alkanee syksyn 2016 kuluessa.

Suomen kanta

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti ehdotukseen ja sen tavoitteisiin, kuten siihen, että EU:n alueelle kohdistuva laittomien maahantulijoiden paineen tulee vähentyä ja että on päästävä hallitumpaan, ennakoitavampaan ja humanitaarisempaan maahantuloon. Samalla autetaan kaikkein heikoimmassa asemassa olevia pakolaisia ja vähennetään heidän tarvettaan turvautua salakuljettajien ja rikollisjärjestöjen apuun EU:n alueelle pääsemiseksi. Valtioneuvosto kannattaa uudelleensijoittamisen lisäämistä unionin alueella ja sen vakiinnuttamista myös niihin jäsenvaltioihin, joissa sitä ei ole perinteisesti harjoitettu. Myös komission pyrkimys kannustaa uudelleensijoittamispolitiikallaan kolmansia maita yhteistyöhön turvapaikka- ja maahanmuuttokysymyksissä on kannatettavaa.

Valtioneuvosto pitää kuitenkin tärkeänä, että Suomi voi jatkossakin päättää itse vuosittain uudelleen sijoittamiensa henkilöiden määrästä eikä jäsenvaltioita velvoiteta uudelleen sijoittamaan tiettyä osuutta EU:n alueelle uudelleensijoitettavien määrästä.

Valtioneuvosto ei kannata ehdotuksen mukaista tuen maksamista jatkossa vain EU:n uudelleensijoittamistoiminnalle, sillä se vähentää käytännössä jatkossa kansallisen pakolaiskiintiön käyttömahdollisuutta.

Pääasiallinen sisältö

Puheenjohtaja on 3.10. toimittanut jäsenmaiden edustajille Coreperissa keskusteluasiakirjan, joka koskee uudelleensijoittamisasetusehdotusta.

Puheenjohtaja on myös pyytänyt ministereitä vastaamaan neuvostossa kysymyksiin, onko uudelleensijoittamista koskeva ehdotus sopiva panos EU:n maahanmuuttopolitiikkaan sekä pitävätkö ministerit ehdotuksen osia riittävinä ja mitä osia voisi työstää lisää.

Suomi pitää ehdotusta hyvänä panoksena EU:n maahanmuuttopolitiikkaan muun muassa siltä osin kuin se koskee uudelleensijoittamiskäytäntöjen laajentamista jäsenvaltioihin, joissa niitä ei vielä ole lainkaan sekä sitä, että kolmansia maita kannustetaan yhteistyöhön. Suomen tulisi kuitenkin itse voida päättää uudelleensijoitettavien määrästä ja 10 000 euron AMIF-tuen tulisi koskea muitakin uudelleensijoittamisia kuin unionin uudelleensijoittamisjärjestelyn puitteissa tehtäviä sijoittamisia, sillä muutoin kansallisen kiintiöpakolaisjärjestelmämme käyttömahdollisuus voisi vaarantua.

Komissio antoi 13 päivänä heinäkuuta 2016 yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamista koskevan toisen säädöspaketin. Lisäksi osana laillisten maahantuloväylien lisäämistä komissio antoi ehdotuksen (KOM (2016) 468 lopullinen) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin uudelleensijoittamista koskevien puitteiden luomiseksi (uudelleensijoittamisasetus).

Ehdotuksellaan uudelleensijoittamisasetuksesta komissio pyrkii parantamaan suojelun tarpeessa olevien ihmisten laillista ja turvallista pääsyä jäsenvaltioiden alueelle ja vähentämään laajamittaista laitonta maahantuloa. Ehdotuksella pyritään yhtenäistämään jäsenvaltioiden uudelleensijoittamiskäytännöt luomalla toiminnalle yhteiset säännöt. Ehdotuksessa määritellään uudelleensijoitettavien henkilöiden valinta- ja poissulkemiskriteerit. Valintakriteereillä muun muassa laajennetaan uudelleensijoittaminen koskemaan tietyissä tapauksissa myös niitä henkilöitä, jotka eivät ole kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella. Ehdotus sisältää tavallisen valintamenettelyn lisäksi myös nopeutetun valintamenettelyn. Ehdotus ei vaikuta jäsenvaltioiden toimivaltaan hyväksyä ja panna täytäntöön kansallisia uudelleensijoittamisjärjestelyjä, sikäli kuin ne eivät vaaranna ehdotetun asetuksen mukaisten unionin tavoitteiden saavuttamista. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioita tuetaan taloudellisesti 10 000 eurolla kutakin uudelleensijoitettavaa kohden silloin kun uudelleen sijoittaminen tapahtuu ehdotetun asetuksen mukaisesti.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Komissio katsoo asetuksen oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 78 artiklan 2 kohdan d ja g alakohdat. Alakohdan d nojalla on mahdollista säätää toimenpiteistä, jotka koskevat yhteisiä menettelyjä turvapaikkaa tai toissijaista suojelua koskevan yhdenmukaisen aseman myöntämisessä ja peruuttamisessa ja alakohdan g nojalla toimenpiteistä, jotka koskevat kumppanuutta ja yhteistyötä kolmansien maiden kanssa turvapaikkaa taikka toissijaista tai tilapäistä suojelua hakevien henkilöiden maahantulon hallinnoimiseksi.

Komissio katsoo, etteivät jäsenvaltiot pysty yksin saavuttamaan ehdotuksen tavoitteita, vaan unionin uudelleensijoittamistoiminnan vaikuttavuuden varmistamiseksi tarvitaan EU-tason toimia. Ehdotetut lainsäädäntömuutokset eivät komission mukaan ylitä tavoitteiden saavuttamiseksi välttämätöntä tasoa.

Ehdotukset käsitellään tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä ja hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Kansallinen valmistelu

Ehdotusta ja U-kirjelmää on käsitelty kirjallisesti EU-jaosto 6:ssa 4.-12.8.2016 sekä suullisesti 22.9.2016. U-kirjelmää on käsitelty hallituksen EU-ministerivaliokunnassa kirjallisesti 18.8.2016.

Eduskuntakäsittely

Hallintovaliokunnan kuuleminen 9.9.2016.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 26 ja 34 kohtien mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat ulkomaalaislainsäädäntöä ja Rajavartiolaitosta.

Taloudelliset vaikutukset

Vaikutukset EU-talousarvioon

Jäsenvaltioita tuetaan taloudellisesti 10 000 eurolla kutakin uudelleen sijoitettavaa kohden unionin turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta (AMIF). Kunakin vuonna uudelleen sijoitettavien henkilöiden enimmäismäärä määritetään neuvoston täytäntöönpanotoimenpitein hyväksyttävässä unionin uudelleen sijoittamista koskevassa suunnitelmassa.

Vaikutukset kansalliseen talousarvioon

Ehdotuksella voi olla vaikutuksia valtion talousarvioon.
Nykyisin AMIF-rahastosta maksettava tuki kutakin uudelleen sijoitettavaa kohden on 6000 euroa. Jos uudelleen sijoitettava henkilö kuuluu unionin uudelleensijoittamisprioriteeteiksi määriteltyjen joukkoon, tuki on kuitenkin 10 000 euroa. Komission uudelleen sijoittamista koskevan ehdotuksen mukaan tuki olisi jatkossa jokaista uudelleen sijoitettavaa kohden 10 000 euroa.
Taloudellisia vaikutuksia koskevaa arviota tarkennetaan, kun asetuksen sisältö täsmentyy sen käsittelyn aikana.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Asiakirjat

12717/16
2016/0225 (COD)
KOM(2016) 468 lopullinen

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Tuuli Kainulainen, sisäministeriö, tuuli.kainulainen@intermin.fi, p. 050 4560058.

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Sisäministeriö PERUSMUISTIO SM2016-00443

RVL Rytkönen Mika(SM) 03.10.2016

Asia

OSA; oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 13.10.2016; Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EY) N:o 562/2006 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse tietokantojen käyttöön perustuvien tarkastusten vahvistamisesta ulkorajoilla (ensimmäinen käsittely)

Kokous

Oikeus- ja sisäasiat -neuvosto 13.10.2016 - 14.10.2016

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Puheenjohtaja antaa oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa edistymisraportin trilogineuvotteluista komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EY) N:o 562/2006 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse tietokantojen käyttöön perustuvien tarkastusten vahvistamisesta ulkorajoilla.

Neuvosto hyväksyi neuvottelumandaattinsa 25.2.2016 oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa.

Neuvoston ja parlamentin trilogineuvottelut eivät ole edenneet. Keskeisin kiista koskee EU-kansalaisten rekisteritarkastusten riskianalyysiperusteisia ruuhkajoustoja myös lentokentällä. (Neuvoston neuvottelumandaatti ei sisällä ruuhkajoustoja lentokentälle.)

Suomen kanta

Suomi hyväksyi neuvoston yleisnäkemyksen trilogineuvottelujen lähtökohdaksi sillä edellytyksellä, että pakollisten tarkastusten aloittamiseen harkittiin siirtymäaika, jotta jäsenmaat ehtisivät saada rajanylityspaikkojensa resurssit sujuvan rajaliikenteen edellyttämälle tasolle. Suomen ensisijainen tavoite siitä, että vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvien henkilöiden tarkastuksia tulisi voida suorittaa riskiperusteisesti myös lentokenttien rajanylityspaikoilla, ei saanut neuvostossa riittävää kannatusta.

Suomi tukee vapaan liikkuvuuden piirin kuuluvien henkilöiden rekisteritarkastusten tehostamista ulkorajoilla sekä kannattaa kolmansien maiden kansalaisten systemaattisia rekisteritarkastuksia ulkorajalla lähtötarkastusten yhteydessä. Tämä on tärkeää sisäiseen turvallisuuteen liittyvien uhkien torjumiseksi, kuten ulkorajojen yli liikkuvien vierastaistelijoiden paljastamiseksi.

Jäsenvaltioiden rajanylityspaikkojen infrastruktuuri ja henkilöstöresurssit on mitoitettu nykyisen Schengenin rajasäännöstön sääntelyn mukaisesti. Neuvoston kannan mukaiset muutokset aiheuttanevat Euroopan vilkkaimmille rajanylityspaikoille ruuhkia kuormittaen rajatarkastushenkilöstöä, jolloin tarkastusten riskiperusteinen kohdentaminen väistämättä vähentyy. Tämä puolestaan voi laskea rajatarkastusten todellista vaikutusta torjuttaessa sisäisen turvallisuuden uhkia.

Suomi on pyrkinyt trilogineuvottelujen yhteydessä edistämään neuvoston ja parlamentin välistä kompromissia Suomen kannan mukaisesti.

Pääasiallinen sisältö

Komissio on ehdottanut Schengenin rajasäännöstön muuttamista siten, että vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvien henkilöiden maahantulon ja maastalähdön yhteydessä tehtäviin rajatarkastuksiin kuuluisi pakollisena henkilöiden ja heidän matkustusasiakirjojensa tarkastaminen Schengenin tietojärjestelmästä (SIS), Interpolin varastettujen ja kadonneiden passien rekisteristä, ja vastaavista kansallisista rekistereistä. Maa- ja merirajoilla voitaisiin tietyin edellytyksin tehdä riskianalyysin perusteella kohdistettuja tarkastuksia. Jos vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvien henkilöiden matkustusasiakirjojen aitouden tai henkilöllisyyden suhteen olisi epäilystä, tulisi rajatarkastuksiin sisällyttää biometristen tunnisteiden tarkastus matkustusasiakirjoihin sisällytettyjen biometristen tunnisteiden avulla.

Lisäksi komissio ehdottaa, että kolmansien maiden kansalaisten maastalähtötarkastuksiin sisällytettäisiin pakolliset rekisteritarkastukset. Nykyisin rekisteritarkastukset ovat pakollisia maahan tultaessa ja mahdollisia maasta lähdettäessä.

Komissio perustelee muutosten tarvetta kasvaneilla terrorismiin ja vierastaistelijoiden liikkumiseen liittyvillä sisäisen turvallisuuden uhkilla sekä sillä, että Eurooppa-neuvosto ja neuvosto ovat pyytäneet päätelmissään komissiolta ehdotuksen antamista.

Jäsenvaltioiden rajanylityspaikkojen infrastruktuuri ja henkilöstöresurssit on mitoitettu nykyisen Schengenin rajasäännöstön sääntelyn mukaisesti, eikä Rajavartiolaitoksen arvion mukaan varsinkaan vilkkaimpien rajanylityspaikkojen läpäisykapasiteetin kasvattaminen neuvoston kannan mukaisella tavalla ole mahdollista rahoituksenkaan järjestyessä lyhyellä aikavälillä.

Rajavartiolaitoksen arvioiden ja kenttäkokeiden valossa on selvää, että sisäisen turvallisuuden kannalta selvästi riskittömien EU-kansalaisten (esim. vanhukset ja pienet lapset) rekisteritarkastuksilla ei edistettäisi vierastaistelijoiden paljastamista. Päinvastoin, kun rajavartijat olisivat ylityöllistettyjä minimitarkastuksiin verrattuna yli kaksinkertaisen ajan vaativien rekisteritarkastusten tekemisessä, ei vierastaistelijoita tunnisteta taktisen riskianalyysin avulla. Usein vierastaistelijoista ei löydy tietoja rekistereistä.

Rajavartiolaitoksen arvion mukaan asetuksen hyväksyminen neuvoston kannan mukaisesti aiheuttaisi päivittäin kohtuutonta jonoutumista myös Helsinki-Vantaan lentokentällä.

Euroopan lentokenttäoperaattorit, Finavia ja Finnair ovat olleet huolestuneita tilanteen johdosta.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Neuvoston neuvottelumandaatista on päätetty määräenemmistöllä 25.2.2016.

Neuvosto ja parlamentti käyvät yhdessä komission kanssa trilogineuvotteluja kantojensa yhteensovittamiseksi.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Asetusehdotuksen raportoija on Monica Macovei (ECR). Parlamentin raportti hyväksyttiin 24.6.2016.

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 7.10.2016.

Eduskuntakäsittely

U 1/2016 vp (PeVL 1/2016 vp, HaVL 2/2016 vp, SuVP 6/2016 vp, 3§).

Suuri valiokunta 7.10.2016.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

Taloudellisia vaikutuksia Rajavartiolaitoksen ja tullin rajatarkastushenkilöstön lisätarpeesta johtuen.

Lisäksi taloudellisia vaikutuksia lentoliikenteen sujuvuuden heikkenemisestä. (Resurssien lisäykselle ei voida kompensoida Helsinki-Vantaan lentokentällä ruuhkahuippuina kaikkien EU-kansalaisten rekisteritarkastuksista aiheutuvaa kohtuutonta jonotusaikojen kasvua.)

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

2015/0307 (COD)
12661/16 LIMITE FRONT 364 VISA 298 SIRIS 130 CODEC 1331 COMIX 632

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Mika Rytkönen, SM/RO 0295 421131
Mikko Simola, SM/RO, 0295 421133

EUTORI-tunnus

EU/2015/1716

Liitteet

Viite

Sisäministeriö PERUSMUISTIO SM2016-00441

RVL Rytkönen Mika(SM) 03.10.2016

Asia

OSA; oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 13.10.2016; Euroopan komission asetusehdotus Euroopan unionin rajanylitystietojärjestelmästä (EES) sekä siihen liittyvistä ehdotuksista vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvien laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavan eurooppalaisen viraston perustamisasetuksen ja viisumitietojärjestelmäasetuksen muuttamisesta sekä Schengenin rajasäännöstön muuttamisesta (ensimmäinen käsittely)

Kokous

Oikeus- ja sisäasiat -neuvosto 13.10.2016 - 14.10.2016

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Puheenjohtaja esittelee neuvottelutilanteen komission 6.4.2016 antamasta Entry Exit -rajanylitystietojärjestelmää (EES, Entry Exit System) koskevasta asetusesityksestä sekä sen vaikutuksista vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvien laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavan eurooppalainen viraston (eu-LISA) perustamisasetukseen, viisumitietojärjestelmäasetukseen (VIS, Visa Information System) ja Schengenin rajasäännöstöön.

Komission asetusehdotusta on käsitelty neuvoston Rajat -työryhmässä ja Maahanmuutto-, raja- ja turvapaikka-asioiden strategisessa komiteassa (SCIFA). Neuvoston kanta saataneen muodostettua marraskuun 2016 aikana.

Suomen kanta

Suomi katsoo, että kolmansien maiden kansalaisille tarkoitettu rajanylitystietojärjestelmä (EES) parantaisi rajantarkastusten luotettavuutta, mahdollistaisi rajatarkastusautomatiikan laajemman hyödyntämisen ja tehostaisi sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien torjuntaa. Lisäksi EES:n käyttöönotto parantaisi tilannekuvaa Euroopan unionin ulkorajat ylittävästä liikenteestä ja kompensoisi EU:n suurten naapurimaiden viisumivapauksista tulevaisuudessa syntyviä haasteita.

Suomi katsoo, että Schengen-alueen toimivuuden sekä rajatarkastusten luotettavuuden ja turvallisuuden takia tarvitaan rekisteri, jonka avulla tiedetään, keitä kolmansien maiden kansalaisia on tullut Schengen-alueelle, ketkä ovat alueelta poistuneet ja ketkä ovat jääneet oleskelemaan yliajalla. EES:än talletettavista tiedoista saatavat tilastot parantavat Schengenin rajasäännöstön velvoittamien riskianalyysien laadintaa ja tukevat poliittista päätöksentekoa maahanmuutto- ja viisumipolitiikassa.

Suomi korostaa, että komission ehdottama mahdollisuus kansallisiin rekisteröityjen matkustajien ohjelmiin (RTP, Registered Traveller Programmes) on hyvä asia, mutta komission ehdotus ei kuitenkaan tarjoa riittäviä mahdollisuuksia rekisteröityjen

matkustajien rajanylitysten helpottamiseen. Suomen mielestä neuvotteluissa on tärkeää huolehtia myös sujuvan rajaliikenteen tarpeista, jotta rajatarkastusten turvallisuus ja sujuvuus pysyvät tasapainossa myös maarajan rajanylityspaikoilla ja suurten satamien rajanylityspaikkojen ajoneuvokaistoilla.

Pääasiallinen sisältö

EES:n tavoite on parantaa kolmansien maiden kansalaisten rajatarkastusten laatua ja Schengen-alueella laittomasti oleskelevien identifioimista sekä tehostaa terrorismin ja muun vakavan rikollisuuden torjuntaa, paljastamista ja tutkintaa.

EES:n käyttöönoton myötä passien leimaamisesta luovuttaisiin kuuden kuukauden siirtymäajan jälkeen. Matkustaja saisi tiedon Schengen-alueella oleskeluun oikeutettujen päivien määrästä joko rajatarkastajalta tai nettipalvelun kautta. Lyhytaikaiseen oleskeluun (90/180 vrk) oikeutettujen kolmansien maiden kansalaisten tiedot rekisteröidään EES:än heidän ensimmäisen Schengen-alueelle saapumisensa yhteydessä. Tallennettavat tiedot sisältävät passin koneluettavat tiedot (nimi, passin ja mahdollisen viisumin numero), tiedot rajanylityksistä ja oleskelusta sekä rajanylityspaikan tiedot. Lisäksi järjestelmään tallennetaan biometriset tiedot (kasvokuva ja oikean käden neljä sormenjälkeä pl. peukalo). Tiedot on tarkoitus säilyttää järjestelmässä viisi vuotta. Jos matkustaja on viisuminhaltija ja hänen sormenjälkitietonsa on jo viisumitietojärjestelmässä, ei niitä tallenneta uudestaan EES:än. Tietoja voidaan käyttää tilannekuvan ja riskianalyysien parantamiseen sekä maahanmuutto- ja viisumipolitiikkaan liittyvän päätöksenteon tukena.

Kun henkilö ylittää ulkorajan ja hänen tietonsa ovat järjestelmässä, rajatarkastuksessa suoritetaan biometriikan verifiointi (kasvokuva tai sormenjälki) ja tiedot ylityksestä tallennetaan järjestelmään. Järjestelmään tallennetaan myös tiedot käännytyksistä.

Tietoja voitaisiin käyttää henkilöiden identifioimiseen ulkorajalla ja sisämaassa. Jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisilla ja Europolilla olisi pääsy järjestelmän tietoihin liittyen terrorismin ja muun vakavan rikollisuuden torjuntaan, paljastamiseen ja tutkintaan. EES:n tietoa voidaan konsultoida myös viisumihakemusten käsittelyssä.

Jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön kansallisia rekisteröityjen matkustajien ohjelmia (RTP, Registered Traveler Programmes).

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Neuvoston kanta päätetään määräenemmistöllä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Raportoija: Agustín Diaz de Mera Garcia Consuegra, Euroopan kansanpuolueen ryhmä (kristillisdemokraatit)

Parlamentin raportti valmistuu arviolta marraskuussa. LIBE-valiokunta äänestää raportista arviolta joulukuussa 2016 tai tammikuussa 2017.

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 7.10.2016.

Eduskuntakäsittely

U 22/2016 vp, PeVL 28/2016 vp, HaVL 22/2016 vp

Suuri valiokunta 7.10.2016

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksilla on vaikutuksia valtion talousarvioon.

EU:n yleisestä budjetista kustannetaan keskusjärjestelmän ja kansallisten liittymisrajapintojen rakentamiseen liittyvät kustannukset vuosina 2017–2019. Keskusjärjestelmän käytön edellyttämät järjestelmä- ja ohjelmistomuutokset kansallisiin järjestelmiin sekä välineistön lisääminen ja uudistaminen aiheuttavat Rajavartiolaitokselle kertaluontoiset 1,1 M€ kustannukset. Kustannukset ajoittuvat järjestelmän kehitysvaiheeseen vuosille 2018–2020. Järjestelmän kansallisen osuuden ja laitteistojen pysyvien ylläpitokustannusten arvioidaan olevan 0,3 M€ vuodessa. Asetusehdotuksen toimet ja EU:n rekisteröityjen matkustajien ohjelman jättäminen pois ehdotuksesta lisäävät yksittäiseen rajatarkastukseen keskimäärin kuluvaa aikaa. Henkilöstövaikutukset riippuvat siitä, miten rajanylityksiä sujuvoittavia toiminnallisuuksia saadaan edistettyä neuvotteluissa. Rajavartiolaitoksen osalta lisätarve on arviolta 40–60 henkilötyövuotta. Henkilöstölisäyksen kustannusvaikutus on 2,6–4,0 M€ vuodessa.

Schengenin rajasäännöstön muuttaminen aiheuttaa tarpeen lisätä Rajavartiolaitoksen rajatarkastusautomatiikkaa sujuvan rajaliikenteen ylläpitämiseksi etenkin Helsinki-Vantaan lentokentällä, Helsingin satamassa sekä myös itärajan suurimmilla rajanylityspaikoilla. Kertaluontoiset kustannukset ovat 1,3 M€. Tästä 1,0 M€ aiheutuu rajatarkastusautomaattien lisäyksestä ja 0,3 M€ vanhojen rajatarkastusautomaattien ominaisuuksien päivittämisestä. Kertaluontoiset kustannukset ajoittuvat vuosille 2019–2020. Pysyvien ylläpitokustannusten arvioidaan kasvavan 0,4 M€ vuodessa.
Rajavartiolaitokselle ehdotuksen kertaluontoiset kustannukset ovat vuosille 2018 - 2020 yhteensä 2,4 M€ ja pysyvät ylläpitokustannukset vuodesta 2020 alkaen 0,7 M€ vuodessa. Pysyvä henkilöstökustannusten nousu on vuodesta 2020 alkaen 2,6–4,0 M€ vuodessa.

EES-järjestelmän valvonta aiheuttaa lisäresurssien tarvetta tietosuojavaltuutetun toimistolle. Ulkoministeriön osalta kustannus- ja henkilöstövaikutukset riippuvat EES-järjestelmän rajapintaratkaisuista ja mahdollisesti käyttöönotettavan kansallisen rekisteröityjen matkustajien ohjelman vaikutuksista edustustoille.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

2015/0307 (COD)
12661/16 LIMITE FRONT 364 VISA 298 SIRIS 130 CODEC 1331 COMIX 632

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Mika Rytkönen, SM/RO 0295 421131
Mikko Simola, SM/RO, 0295 421133

EUTORI-tunnus

EU/2016/0852, EU/2016/0851

Liitteet

Viite

Sisäministeriö PERUSMUISTIO SM2016-00421

MMO Johansson Elina(SM) 04.10.2016

Asia
OSA; Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 13.-14.10.2016; Muuttoliike

Kokous
Oikeus- ja sisäasiat -neuvosto 13.10.2016 - 14.10.2016

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Bratislavan 27 valtion- tai hallitusten päämiehen epävirallisen kokouksen 16.9.2016 lopputuloksena oli julkilausuma ja tiekartta, jossa muuttoliikkeen osalta painotettiin mm. jo aiemmin sovittujen toimenpiteiden täytäntöönpanoa sekä ns. muuttoliikekompakteja. Komissio antoi 28.9.2016 tilannekatsaukset EU-Turkki – julkilausuman täytäntöönpanosta sekä sisäisistä siirroista ja uudelleensijoittamisesta.

Oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 13.–14.10.2016 keskustellaan muuttoliikkeestä. Asiakohdassa on tarkoitus käydä keskustelua EU-Turkki julkilausuman täytäntöönpanon tilanteesta, erityisesti EASO:n ja Frontexin asiantuntijapyynnöistä, sisäisten siirtojen ja uudelleensijoittamisen toimeenpanon tilanteesta sekä Hotspottien tilanteesta Italiassa ja Kreikassa. Esille nousevat todennäköisesti myös maahantulijavirtojen uusimmat suuntaukset ja EU:n ulkorajojen tilanne Bulgarian ja Turkin välisellä rajalla.

Lounaalla keskustellaan muuttoliikekompakteista ja kumppanuusohjelmista.

Suomen kanta

Suomi pitää puheenjohtajan muistion suosituksia tärkeinä.

<u>EU:n ja Turkin julkilausuman täytäntöönpanon seuranta</u>

Tehokkaat palautukset

Suomi pitää välttämättömänä tehokasta ja toimivaa palautuspolitiikkaa. Kaikki laittomasti EU:n alueelle saapuvat tulee rekisteröidä. Laittomista maahantulijoista tulee erottaa nopeasti kansainvälistä suojelua tarvitsevat ja muut on tehokkaasti ja pikaisesti palautettava lähtö- tai kauttakulkumaihin.

EU:n ja kolmansien maiden kanssa käytäviä palauttamista ja takaisinottoa koskevia neuvotteluprosesseja tulee jatkaa ja vireillä olevat takaisinottoneuvottelut tulee saattaa päätökseen. Myös uusia neuvotteluja keskeisten kolmansien maiden kanssa tulee aloittaa. Suomen näkökulmasta keskeisiä lähtömaita ovat Irak, Afganistan ja Somalia, jotka tulisi nostaa takaisinottoneuvotteluihin. Mikäli keskeisten kolmansien maiden kanssa käydään jäsenmaiden palauttamistoimia edistäviä ns. korkean tason dialogeja (HLD) on tärkeää, että dialogien keskeinen tavoite ymmärretään samalla tavalla myös kolmansien maiden toimesta.

Uudelleensijoittaminen Turkista

Kaikkien jäsenmaiden tulisi osallistua yhteisten päätösten toimeenpanoon.

On tärkeää, että EU jatkaa yhteistyötä Turkin kanssa muuttoliikkeen hallitsemiseksi ja pakolaiskriisiin vastaamiseksi koordinoidusti. EU:n ja Turkin julkilausumassa 18.3. tehtyjen linjausten pohjalta on keskeistä, että nk. yksi yhdestä -järjestely toimeenpannaan tehokkaasti ehtojen täyttyessä.

Uudelleensijoittamisen tavoitteena tulee olla, että EU:n alueelle saapuu suuren laittomien maahantulijoiden määrän sijaan pienempi määrä kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia laillista kautta. Henkilöiden uudelleensijoittamisella päästäisiin järjestäytyneempään, ennakoitavampaan, humanitaarisempaan ja hallitumpaan maahantuloon.

Suomen kannalta on tärkeää, että seuraavassa vaiheessa käyttöönotettava humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmä on EU-maille vapaaehtoinen. Järjestelmän tulee olla ehdollinen Turkin toimenpiteille laittoman maahanmuuton pysäyttämiseksi.

Suomen 293 -sitoumus täyttyi 26.9.2016. Suomen tavoin heinäkuussa 2015 sovittujen uudelleensijoittamispäätelmien mukaisen kiintiönsä ovat hiljattain saaneet täyteen Ruotsi ja Iso-Britannia sekä assosiaatiomaat Sveitsi ja Liechtenstein.

EU-sitoumus yksi yhdestä –mekanismin täytäntöönpanosta
Suomi on ottanut 62 syyrialaista 1:1-mekanismin puitteissa (tilanne 23.9.2016).

Sisäiset siirrot ja hotspottien tilanne

Kaikkien jäsenmaiden tulisi osallistua yhteisten päätösten toimeenpanoon.

Suomi on ollut aktiivinen toimija sisäisissä siirroissa. Suomi on vastaanottanut 28.9 mennessä 430 turvapaikanhakijaa Kreikasta ja 322 Italiasta, eli yhteensä 752 henkilöä sisäisten siirtojen mekanismin puitteissa.

Suomi on vastaanottanut Kreikasta yksintulleita alaikäisiä yhtenä harvoista EU:n jäsenvaltioista, jotka ovat yksintulleita alaikäisiä siirtäneet.

Maahantulijavirtojen uudet suuntaukset

Tilanteen kehittymistä tulee seurata tarkkaan ja ylläpitää ajantasaista tilannekuvaa. Tiedonsaanti on kehittynyt tältä osin huomattavasti ja vaihtoehtoisia reittejä seurataan jatkuvasti. Bulgarian ja Turkin välisen ulkorajan tilannetta sekä Keskisen Välimeren

reittiä ja laittomien maahantulijoiden mahdollista edelleen siirtymistä Italiasta kohti Keski-Eurooppaa on syytä seurata tarkasti.

Tarvittaessa on ryhdyttävä pikaisiin toimiin EU-tasolla, mikäli uusia reittejä avautuu.

Pääasiallinen sisältö

Puheenjohtajan muistio 12730/16

Puheenjohtajan muistiossa tuodaan esiin puutteita henkilöstövoimavaroissa, teknisiä ongelmia ja vastaanoton haasteita. Lisäksi siinä kerrotaan sisäisistä siirroista ja EU—Turkki-julkilausuman toimeenpanosta

Asiakirjan johtopäätöksissä puheenjohtaja suosittaa seuraavia asioita:
- jäsenvaltioiden tulisi lisätä asiantuntija-apua
- Kreikan ja Italian tulisi parantaa turvapaikkahakemusten käsittelyä
- Kreikan ja Italian tulisi parantaa koordinaatiota hotspot-järjestelykeskuksissa
- vastaanotto-olosuhteita tulisi parantaa
- vastaanottokeskusten turvallisuutta tulisi parantaa
- jäsenvaltioiden tulisi lisätä sisäisiä siirtoja
- yksin olevien lasten huolenpitoa tulisi parantaa
- jäsenvaltioiden edistää yksin olevien lasten edun huomioonottamista, antamalla kansainvälistä suojelua tai yhdistämällä perheen kanssa EU:n ulkopuolella.

Taustatietoja tilanteesta asiakirjoista

1. EU—Turkki-julkilausuman täytäntöönpanotoimet

Julkilausuman mukaan kaikki Turkista Kreikan saarille 20.3.2016 lähtien tulevat uudet laittomasti saapuneet palautetaan Turkkiin. Tämä tapahtuu EU:n ja kansainvälisen oikeuden mukaisesti, eli kyse ei ole kollektiivisista karkotuksista. Kaikkia muuttajia suojellaan asianmukaisten kansainvälisten normien mukaisesti ja palauttamiskiellon periaatetta kunnioittaen. Kaikki hakemukset käsitellään yksilöllisesti ja UNHCR on mukana käsittelemässä hakemuksia. Tulija palautetaan, jos hän ei hae turvapaikkaa, hakemus todetaan perusteettomaksi tai sitä ei voida ottaa käsittelyyn.

Tarkoitus on, että jokaista Kreikan saarilta Turkkiin palautettua syyrialaista kohden uudelleen sijoitetaan yksi muu syyrialainen Turkista jäsenmaihin tai assosioituneihin maihin. Valmistelu käynnistyi EU—Turkki-julkilausumalla 18.3.2016, jonka mukaan luodaan mekanismi edellä mainitun periaatteen toimeenpanemiseksi. Mekanismin valmistelun yhteydessä on hyödynnetty vapaaehtoisen humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmän valmistelun yhteydessä valmisteltua ehdotusta vakiomenettelyksi (volyymi ja prosessin nopeus, prosessiin kelpoiset (eligible) henkilöt, valintakriteerit sekä vakiosääntely prosessin viidestä eri vaiheesta).

Seuraavassa vaiheessa, kun laittomat rajanylitykset Turkin ja EU:n välillä ovat loppumassa tai ainakin huomattavasti vähentyneet, aloitetaan vapaaehtoisen humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmän mukainen maahanotto. EU:n ja Turkin väliset neuvottelut vapaaehtoista humanitaarista maahanpääsyä koskevista vakiomenettelyistä (Standard Operational Procedures) ovat kesken.

Suomen osallistuminen syyrialaisten yksi yhdestä –uudelleensijoittamiseen Turkista

Yksi yhdestä -mekanismi toteutetaan olemassa olevien sitoumusten pohjalta, eikä tämä merkitse uusia sitoumuksia Suomelle.

EU-Turkki julkilausuman mukaan EU:ssa mekanismin mukainen uudelleensijoittaminen tapahtuu ensisijaisesti toteuttamalla jäsenmaiden sitoumukset, jotka sisältyvät 20.7.2015 annettuihin päätelmiin (22 504 uudelleensijoittamispaikkaa) ja josta 18 000 uudelleensijoittamispaikkaa on vielä täyttämättä.

Edelleen julkilausuman mukaan kun 18 000 uudelleensijoittamispaikkaa on täytetty, täytetään mahdolliset tulevat uudelleensijoittamistarpeet vastaavan vapaaehtoisen järjestelyn avulla enintään 54 000 henkilöön saakka. Neuvosto teki 22.9.2015 sisäisiä siirtoja koskevan päätöksen, josta vielä jakamaton kiintiö on 54 000 henkilöä. Neuvosto päätti 29.9.2016 muuttaa kyseistä päätöstä siten, että jäsenmaat voivat valita, käyttävätkö ne oman osuutensa 54 000:n kiintiöstä sisäisiin siirtoihin Kreikasta ja Italiasta vai uudelleensijoittamiseen. Alkuperäisessä komission päätösehdotuksessa Suomen osuudeksi oli tästä 54 000 siirrettävän kiintiöstä ehdotettu 1 079 siirrettävää.

Jos palautusten lukumäärä lähestyy em. määriä (18 000 + 54 000), yksi yhdestä -mekanismia tarkistetaan. Jos palautusten lukumäärä ylittää em. määrät, yksi yhdestä -mekanismin soveltaminen lopetetaan.

Yksi yhdestä – mekanismin mukaiset uudelleensijoittamiset Turkista EU:hun aloitettiin 4.4. Viimeisimmän tiedon mukaan (26.9.2016) jäsenmaat ovat vastaanottaneet 1 614 syyrialaista 1:1 – järjestelyn puitteissa.

Vuonna 2016 Suomen pakolaiskiintiö on 750. Kiintiöstä 600 on kohdennettu syyrialaisiin pakolaisiin Turkissa ja loput 150 Libanonissa, Jordaniassa ja Pohjois-Afrikassa oleviin syyrialaisiin.

Seuraavassa vaiheessa, kun laittomat rajanylitykset Turkin ja EU:n välillä ovat loppumassa tai ainakin huomattavasti ja kestävällä tavalla vähentyneet, vapaaehtoisen humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmän mukaisesti aloitetaan kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien ottaminen EU-maihin. Jos EU:n ja Turkin sopima järjestely toimii, ovat EU ja sen myötä Suomi sitoutuneet soveltamaan humanitaarisen maahanpääsyn järjestelmää.

Sisäiset siirrot (relocation) ja sitoumukset uudelleensijoittamisissa (resettlement)

Sisäiset siirrot (Relocation)

Ensimmäisen vuoden kuluessa yhteensä 5 651 turvapaikanhakijaa on siirretty toiseen jäsenmaahan (4 455 Kreikasta ja 1 196 Italiasta). Sisäisten siirtojen määrät Kreikasta ovat olleet viimeisten kuukausien aikana kasvussa.

Suomi on vastaanottanut 28.9 mennessä 430 turvapaikanhakijaa Kreikasta ja 322 Italiasta, eli yhteensä 752 henkilöä sisäisten siirtojen mekanismin puitteissa. Viimeisimmät turvapaikanhakijoiden siirrot tehtiin Italiasta 14.9 (80 henkilöä) ja 27.9 (67 henkilöä) sekä Kreikasta 19.9 (11 henkilöä).

Suomi on vastaanottanut Kreikasta yksintulleita alaikäisiä yhtenä harvoista EU:n jäsenvaltioista, jotka ovat yksintulleita alaikäisiä siirtäneet. Tämä on saanut paljon positiivista huomiota Kreikassa ja Italiassa, sekä viranomaisten että paikallisen median toimesta. Eri tahot ovat kiinnittäneet huomiota ilman huoltajaa olevien alaikäisten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien turvapaikanhakijoiden huonontuviin elinolosuhteisiin Kreikassa.

Sitoumus 293 uudelleensijoitettavasta

Tähän mennessä 10 695 henkilöä (noin puolet sovitusta 22 504) on uudelleensijoitettu heinäkuun 2015 päätelmien perusteella.

Suomen 293 -sitoumus täyttyi maanantaina 26.9, jolloin saapui 25 syyrialaista Libanonista. Suomi on järjestyksessä toinen jäsenmaa joka on saanut July Conclusion 2015 -velvoitteensa täyteen. Ruotsi sai oman kiintiönsä täyteen viime perjantaina, lisäksi Iso-Britannia ja Liechtenstein ovat täyttäneet kiintiönsä.

EU-sitoumus yksi yhdestä –mekanismin täytäntöönpanosta
Suomi on ottanut 62 syyrialaista yks yhdestä-mekanismin puitteissa (tilanne 23.9.2016).

Frontexin ja EASOn kontribuutiopyynnöt

Suomi on vastannut Frontexin, EASOn ja unionin pelastuspalvelumekanismin kontribuutiopyyntöihin seuraavasti:

Maahanmuuttovirasto

Maahanmuuttovirasto on osallistunut aktiivisesti EASOn tukitoimin 2015 keväästä lähtien. Painopiste on ollut poliittisella tasolla sovitun mukaisesti Kreikan hotspot -konseptin tukemisessa asiantuntijoilla ja sisäisten siirtojen toteuttamisessa. Maahanmuuttovirasto on osallistunut yli kymmenellä asiantuntijalla Kreikan tukemiseen. Italian hotspot -konseptin tukemisen osalta Migrin virkamies työskenteli Italiassa sisäministeriön Dublin-yksikössä marras-joulukuussa 2015. Migrin maatietopalvelusta on lisäksi osallistuttu Italian tukemiseen EASOn Italian erityistukiohjelman puitteissa. Migristä osallistuttiin EASOn kesällä 2016 järjestämälle missiolle Kreikan hotspottien turvallisuustilanteen tarkastelemiseksi.

Maahanmuuttoviraston kokemuksen mukaan heidän lähettämillään asiantuntijoille tulee olla selkeät työtehtävät, joista on sovittu EASOn kanssa. Operaatioiden isäntämailla (Kreikka ja Italia) on keskeinen rooli tarpeiden määrittelyssä riittävän selkeästi EASOn suuntaan, jotta tukitoiminta on aidosti hyödyllistä ja paikan päälle lähetettyjen asiantuntijoiden panos täysimääräisesti hyödynnetty.

Maahanmuuttovirasto jatkaa osallistumistaan EASOn tukitoimintaan Kreikassa. Migrin asiantuntija työskentelee Kreikan Dublin-yksikössä ajalla 5.9.-14.10.2016 tehtävinään tukea isäntämaan viranomaisia Dublin-takaisinottopyyntöjen ja sisäisten siirtojen toteuttamisessa. EASOn päivitetyn EU-Turkki -sopimuksen toimeenpanoa koskevan asiantuntijakutsun perusteella Migri on lisäksi lähettänyt viestintäasiantuntijan EASOn press- officer -tehtävään kuudeksi viikoksi, alkaen 19.9.2016.

Rajavartiolaitos

EU-Turkki julistuksen jälkeen Egeanmeren kautta Kreikkaan saapuneiden laittomien maahantulijoiden määrä laski huomattavasti maaliskuun lopusta alkaen. Tähän oli syynä lähinnä Turkin viranomaisten tehostunut rajavalvonta Turkin puolella rannikon läheisyydessä ja partiointi sisämaassa sekä myöhemmin levinnyt tietoisuus Länsi-Balkanin reitin sulkeutumisesta erityisesti fYROM:n viranomaisten toimeenpaneman rajavalvonnan tehostuttua Kreikan vastaisella rajalla. Kreikan saarille Egeanmerellä 20.3. 2016 jälkeen saapuneiden henkilöiden turvapaikkahakemusten jättäminen ja kielteisistä päätöksistä valittaminen kuormittivat Kreikan turvapaikkahakemusten käsittelykoneiston. Kesällä keskeytyneet palautusoperaatiot jatkuivat elokuun puolivälissä, jonka jälkeen takaisin Turkkiin on palautettu noin 20 henkilöä. Kreikasta Turkkiin palautettujen henkilöiden lukumäärä on edelleen melko vähäinen (hieman yli 500 henkilöä). Takaisin Turkkiin heinäkuisen vallankaappausyrityksen jälkeen komennettujen turkkilaisten yhteysupseerien on ilmoitettu palaavan takaisin Kreikkaan, mutta että heidän lukumääräänsä ja sijoituspaikkoja tullaan tarkastelemaan uudelleen. Kreikan viranomaisten ilmoittamien tietojen mukaan Turkin rannikolla sijaitsevilla perinteisillä ja yleisesti tiedossa olevilla lähtöalueilla on havaittu potentiaalisia laittomia maahantulijoita. Viikolla 35 (elokuun viimeinen viikko) Kreikkaan saapuneiden itäisen Välimeren reittiä käyttäneiden havaittujen laittomien maahantulijoiden määrä nousi ensimmäistä kertaa kevään jälkeen yli tuhanteen henkilöön. Kreikan vastaanottokapasiteetin riittävyys saarilla sekä reittien kehittyminen mantereelle ja muualle Eurooppaan ovat keskeistä tilanteen kehittymisen kannalta. Bulgarian ja Turkin välisellä maarajalla raportoitujen havaittujen laittomien maahantulijoiden lukumäärä on pienempi kuin Bulgarian ja Serbian välisellä rajalla. Frontexin koordinoimaan operaatioon osallistuvien asiantuntijoiden tekemien havaintojen mukaan laittoman maahantulon järjestäjät saisivat operoida Turkin ja Bulgarian välisellä rajalla melko vapaasti. Bulgaria on pyytänyt Frontexin kautta lisätukea ulkorajojensa valvontaan. Vuosisuunnittelun ulkopuolisen lisäkontribuution puitteissa jäsenmaat (FI, CZ, SI, MT, PL, SE) ovat toistaiseksi lähettäneet avuksi 18 asiantuntijaa, joista kolme on Suomen Rajavartiolaitoksesta. Suomen kokonaispanostus Bulgarian tukemiseksi on koko vuoden osallistuminen yhteen laskettuna varsin merkittävä, esimerkiksi syyskuussa 2016 Bulgariassa operoi seitsemän RVL:n asiantuntijaa.

Rajavartiolaitoksen tuki Kreikalle kokonaisuudessaan vuonna 2016:
Rajavartiolaitos jatkaa Kreikan tukemista Frontexin koordinoimien rajaturvallisuusoperaatioiden kautta vuosisuunnitelman mukaisesti. Rajavartiolaitos lähettää Poseidon Sea -operaatioon kaksi laittomia maahantulijoita haastattelevaa debriefing -asiantuntijaa syys-lokakuun ajaksi.

Rajavartiolaitos osallistuu EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontexin Kreikassa koordinoimiin rajaturvallisuusoperaatioihin vuonna 2016 yhteensä 13,6 henkilötyövuoden panoksella (10,9 HTV suunniteltu + 2,7 HTV lisäkontribuutio).

Poliisi

Europolilla on Guest Officer nimikkeellä olevia rikostutkijoita lähetettäväksi laittomien maahanmuuttajien hotspotteihin. Tarkoitus on saada noin 200 poliisimiestä 3 vuodeksi "pooliin", josta tullaan lähettämään poliisimiehiä välittömästi koulutuksen (1 viikkoa Europolissa, 1 viikko kohdemaassa) jälkeen maahantulijoiden "hotspotteihin" tekemään isäntäjäsenmaan tukena tiedustelua / kuulusteluja tarkoituksena selvittää maahanmuuttajien joukossa mahdollisesti olevia rikollisia (Laittoman maahantulon järjestäjiä, terroristeja, heidän tukijoitaan, muita vakavan organisoidun rikollisuuden tekijöitä). Poolissa nyt 116 poliisimiestä eri maista, pooli kasvatetaan 200 poliisimieheen. Suomesta Europol otti 4 poliisimiestä pooliinsa. Ensimmäinen rotaatio alkoi Kreikassa

Haagissa ja Ateenassa toteutetun koulutuksen jälkeen 15.9. 2016. Yksi suomalainen poliisimies sijoittui Lesboksen saarelle 15.9. - 30.11.2016. Toista missiota kootaan lokakuun alussa myös Kreikkaan. Europol viimeistelee sopimusta Italian kanssa 1. rotaatiosta Italian hotspotteihin. Pyrkimys onaloittaa syksyn kuluessa.

Unionin pelastuspalvelumekanismi ja uusi rahoitusvälinen hätäavun antamiseksi unionin sisällä

Pelastuspalvelumekanismi on edelleen aktivoitu Kreikan osalta, avunpyyntö koskee materiaaliapua (majoituskapasiteetti jne.) Yli 20 maata, ml. Suomi, ovat antaneet materiaaliapua mekanismin kautta. Uusi EU:n rahoitusväline humanitaarisen avun antamiseksi unionin sisällä on otettu käyttöön ja rahoitus ohjataan järjestöjen kautta (UNHCR, Punainen Risti). Ensimmäinen rahoituserä (83 meur) on irrotettu ja apu suunnataan majoitukseen, ruoka-apuun, veteen ja sanitaatioon, psykososiaaliseen tukeen jne.

2. Maahantulijavirtojen uusimmat suuntaukset

Frontexin mukaan tulijamäärät ovat laskeneet viime vuodesta. EU-Turkki –yhteistyöllä on kyetty puuttumaan ihmissalakuljetukseen, minkä johdosta sekä tulijoiden että kuolonuhrien määrät itäisen Välimeren reitillä ovat merkittävästi vähentyneet. Myöskään siirtymää itäisen Välimeren reitiltä muille reitille ei ole laajemmassa mittakaavassa tapahtunut. Edelleen Saksaan ja Itävaltaan saapuu kuitenkin melko paljon turvapaikanhakijoita, mikä merkitsee sitä, että jatkuvasti pyritään löytämään vaihtoehtoisia reittejä pois Turkista. Myös Keskisen Välimeren reitin kehittyminen vaikuttaa tilanteeseen Keski-Euroopassa. Elokuun toisella viikolla Saksaan alkoi suuntautua enemmän maahanmuuttovirtoja Sveitsin kuin Itävallan kautta. Tämä kertoo Keskisen Välimeren reitin merkityksestä.

Keskisellä Välimerellä saapuvien tulijoiden kansallisuudet ovat pysyneet samana eli heidän joukossaan on paljon nigerialaisia, eritrealaisia ja sudanilaisia. Merkillepantavaa on edelleen reitin vaarallisuus eli Libyasta Italiaan kulkee paljon ei-merikelpoisia veneitä ja kuolemia on enemmän.

Itäisellä Välimerellä tulijoita on nyt noin 100 päivässä eli tulijoiden määrässä on jonkin verran kasvua. Tämä selittyy ainakin osittain viimeaikoina vallinneilla suotuisilla sääoloilla. Reitillä kulkee eniten syyrialaisia (noin puolet), afgaaneja ja irakilaisia.

Turkista Bulgariaan ulkorajan ylittäneiden määrä on kasvanut. Reittiä on saapunut n. 120 henkilöä viikon sisällä.

3. Tilanteesta hotspoteissa Kreikassa ja Italiassa sekä Bulgarian ja Turkin välisellä EU:n ulkorajalla

EASO on esittänyt asiantuntijapyynnön jäsenvaltioille kaiken kaikkiaan 400 asiantuntijan saamiseksi EU-Turkki-julkilausuman puitteissa. Toistaiseksi jäsenmaat ovat antaneet vain noin 30 henkilöä, mikä vaikeuttaa EASOn toimintaa.

Europolilla on Guest Officer nimikkeellä olevia rikostutkijoita lähetettäväksi laittomien maahanmuuttajien hotspotteihin. Tarkoitus on saada noin 200 poliisimiestä 3 vuodeksi "pooliin", josta tullaan lähettämään poliisimiehiä välittömästi koulutuksen (1 viikkoa Europolissa, 1 viikko kohdemaassa) jälkeen maahantulijoiden "hotspotteihin" tekemään

isäntäjäsenmaan tukena tiedustelua / kuulusteluja tarkoituksena selvittää maahanmuuttajien joukossa mahdollisesti olevia rikollisia (Laittoman maahantulon järjestäjiä, terroristeja, heidän tukijoitaan, muita vakavan organisoidun rikollisuuden tekijöitä). Poolissa nyt 116 poliisimiestä eri maista, pooli kasvatetaan 200 poliisimieheen

Tällä hetkellä vain noin 30 % EU:n alueelle laittomasti saapuvista saapuu hotspotteihin. Italian olisikin syytä lisätä hotspotteja sekä kehittää liikkuvia hotspotteja. Tällä hetkellä sormenjäljet saadaan otettua 95 %, 100 % olisi päästävä.

Keskeinen haaste EU-Turkki –yhteistyössä on tällä hetkellä palautusten käynnistäminen Kreikasta Turkkiin. Käytännössä kaikki Kreikan saarille yhteistyön käynnistämisen jälkeen saapuneet henkilöt ovat hakeneet turvapaikkaa ja heidän hakemustensa käsittely on ollut erittäin hidasta. Kesän aikana Kreikka on uudistanut valitusjärjestelmäänsä. Viimeisimpien tietojen mukaan Kreikan turvapaikkaviraston tekemistä päätöksistä on tehty 1 013 valitusta. Turvapaikkaviraston tekemät päätökset koskien hakemusten jättämistä käsittelemättä aineellisesti Kreikassa on pääsääntöisesti kumottu valitusasteessa.

Kreikassa oleskelee tällä hetkellä noin 60 000 henkilöä, heistä noin 14 000 saarilla. Se on sijoittanut turvapaikanhakijoita tällä hetkellä 50 vastaanottokeskukseen ja heidät olisi tarkoitus keskittää 39 keskukseen. Haasteena on tuleva talvi ja sääolojen muuttuminen sekä lasten tarpeiden huomioonottaminen. Takaisin Turkkiin heinäkuisen vallankaappausyrityksen jälkeen komennettujen turkkilaisten yhteysupseerien on ilmoitettu palaavan takaisin Kreikkaan, mutta että heidän lukumääräänsä ja sijoituspaikkoja tullaan tarkastelemaan uudelleen. 98 % hakee turvapaikkaa. Kreikka tekee palautuksia Turkkiin kerran viikossa. Kreikan mukaan sisäisiä siirtoja varten valmiina olisi yli 11 000 henkilöä ja Kreikka toivookin että jäsenmaat tekisivät enemmän sitoumuksia.

Italiaan on saapunut yhteensä noin 160 000 turvapaikanhakijaa 10.9.2016 mennessä ja sen vastaanotto- ja rekisteröintikapasiteetti on äärirajoilla. Italia pyrkii kuitenkin koko ajan lisäämään vastaanottokapasiteettiaan.

Bulgaria: Heinäkuun 2016 puolivälin jälkeen paine Bulgarian ja Turkin välisellä on kasvanut. Reittiä käyttävät afganistanilaiset ja irakilaiset. Bulgaria teki avunpyynnön Frontexille, johon mm. Suomi on vastannut myönteisesti ja toimittanut asiantuntija-apua. Kaiken kaikkian Bulgaria sai 37 vierailevaa asiantuntijaa mutta edelleen on tarvetta asiantuntija- ja materiaaliavulle. Bulgarian vastaanottokeskuksien kapasiteetista on 80 % käytössä, säilöönottokeskusten kapasiteettia lisätään.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

- EU-ministerivaliokunta 7.10.
- Suuri valiokunta 7.10.

Eduskuntakäsittely

- EU-ministerivaliokunta 7.10.
- Suuri valiokunta 7.10.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

12730/16

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Elina Johansson, SM/MMO, p. 050 - 456 0076
Jutta Gras, UM/EUE, p. +32 471 035 810
Mikko Simola, SM/RO, p. 0295 421 133

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Sisäministeriö PERUSMUISTIO SM2016-00442

RVL Rytkönen Mika(SM) 03.10.2016

Asia
OSA; oikeus- ja sisäasioiden neuvosto 13.10.2016; Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annettu asetus, yhteenveto toimeenpanosta

Kokous
Oikeus- ja sisäasiat -neuvosto 13.10.2016 - 14.10.2016

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Asetus Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta (EuRMV) hyväksyttiin Euroopan parlamentin täysistunnossa 13.9. ja neuvoston kirjallisessa menettelyssä 14.9.2016. Asetus tuli voimaan 6.10.2016. Nopean toiminnan henkilöstö- ja kalustopooleihin liittyviä artikloja sovelletaan 7.12.2016 alkaen ja palautustoimintapooleihin liittyviä artikloja sovelletaan 7.1.2017 alkaen.

Komissio informoi Eurooppa-neuvostoa asetuksen toimeenpanosta ennen 20.–21.10.2016 ja 15.–16.12.2016 järjestettäviä kokouksia.

Oikeus- ja sisäasiainneuvostossa kuullaan puheenjohtajan tilannekatsaus toimeenpanon etenemisestä.

Suomen kanta

Suomi pitää tärkeänä, että puheenjohtaja tekee jatkotyötä siten, että asetuksen toimeenpano voidaan varmistaa laadukkaalla tavalla.

Keskeistä asetuksen toimeenpanon kannalta on 1500 henkilöstä koostuvan nopean toiminnan henkilöstöpoolin muodostaminen ja jäsenmaiden haavoittuvuusarviointien käynnistäminen pilotoinnin kautta laadittavaan haavoittuvuusarviointimetodologiaan perustuen.

Pääasiallinen sisältö

Asetuksen tuomat keskeiset muutokset nykytilanteeseen verrattuna ovat:

- Kunkin jäsenmaan rajaturvallisuutta ja sen mahdollisia haavoittuvuuksia arvioidaan EU-tasolla;
- Tarvittaessa maa voidaan velvoittaa vastaanottamaan rajavalvonta-apua jopa vastoin sen omaa näkemystä, jos maan ei katsota selviävän ongelmista yksin;
- Yhdennetty rajaturvallisuus määritellään ensimmäistä kertaa asetustasolla;
- Euroopan raja- ja merivartioviraston on laadittava hallintoneuvoston päätöksellä vahvistettava tekninen ja operatiivinen strategia Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta varten;

- Kunkin jäsenmaan tulee laatia kansallinen strategia yhdennettyä rajaturvallisuutta varten (yksi strategia per jäsenvaltio);
- Viraston roolin vahvistaminen palautustoimintojen koordinoijana.

Edellisen puheenjohtajamaa Alankomaiden aloitteesta jäsenmaiden kiintiöt 1500 rajavartijaa käsittävässä nopean toiminnan poolissa muodostettiin kahdenvälisissä keskusteluissa indikoitujen osallistumismahdollisuuksien perusteella. Suomen kiintiöksi määritettiin 30 henkilöä, joka aiheuttaa Rajavartiolaitokselle 40 henkilötyövuoden lisämäärärahatarpeen.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Neuvoston kanta hyväksyttiin määräenemmistöllä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Parlamentin raportoija oli Artis Pabriks/EPP.

Parlamentti hyväksyi asetuksen täysistunnossa 13.9.2016.

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 7.10.2016

Eduskuntakäsittely

U 2/2016 vp (PeVL 3/2016 vp, HaVL 2/2016 vp, SuVEK 5/2016 vp, SuVP 6/2016 vp, 3§).

Suuri valiokunta 7.10.2016

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

Rajavartiolaitokselle 40 henkilötyövuoden lisätarve johtuen nopean toiminnan reservin osoittamisesta viraston käyttöön.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

-

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Mika Rytkönen, SM/RO 0295 421131
Mikko Simola, SM/RO, 0295 421133

EUTORI-tunnus

EU/2015/1715 , EU/2015/1723 , EU/2015/1742

Liitteet

Viite

Sisäministeriö PERUSMUISTIO SM2016-00433

PO Taavila Hannele 04.10.2016

Asia
EU; OSA; OSA-neuvosto; rajavalvontaan liittyvät tietotekniset toimenpiteet

Kokous
Oikeus- ja sisäasiat -neuvosto 13.10.2016 - 14.10.2016

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Oikeus- ja sisäasiainneuvostossa kuullaan puheenjohtajan edistymisraportti.

Komissio antanee Schengenin tietojärjestelmän (SIS) oikeusperustan muutosehdotuksen ensi vuoden aikana ja EU:n matkustustieto- ja -lupajärjestelmää (ETIAS) koskevan oikeusperustaehdotuksen vielä tämän vuoden aikana.

Suomen kanta

Viime vuosien aikana EU:n laajuisten tietojärjestelmien ja tiedon tehokas hyödyntäminen on noussut esille erityisesti terrori-iskujen sekä maahanmuuttokriisin seurauksena.

Suomi suhtautuu myönteisesti Schengenin tietojärjestelmän (SIS) kehittämiseen ja osallistuu kehittämiseen aktiivisesti eri työryhmissä. Erityisesti siltä osin kun kehittäminen vaatii runsaasti niin taloudellisia kuin henkilöresursseja, tulee ehdotusten perustua huolellisesti laadittuun vaikutustenarviointiin, jotta on selvää, että ehdotuksilla saadaan todellista lisäarvoa nykyiseen tilanteeseen verrattuna. Suomi katsoo, että oikeusperustaa muutettaessa voitaisiin muun muassa selvittää mahdollisuutta kehittää SIS:ä siihen suuntaan, että terrorismin torjunnan tiedusteluvaiheesta vastaavat viranomaiset voisivat vielä paremmin ja tehokkaammin hyödyntää SIS:ä kohdehenkilöidensä liikkeiden seurannassa. Suomi ottaa kuitenkin tarkemmin kantaan ehdotuksiin vasta kun komission säädösehdotus SIS:n oikeusperustasta saadaan.

Suomi katsoo että ennen lainsäädäntöehdotuksen antamista EU:n matkustustieto- ja -lupajärjestelmästä (ETIAS) on tärkeää selvittää kattavasti järjestelmän mahdollisesti tuoma lisäarvo ja vaikutukset erityisesti maarajoilla sijaitsevien rajanylityspaikkojen kannalta. Lisäksi on keskeistä selvittää, mitä sellaista konkreettista lisähyötyä ETIAS toisi, joita ei voida olemassa olevien järjestelmien käytöllä tehdä. EU:n rajanylitystietojärjestelmän (Entry Exit -järjestelmä) toimeenpanon varmistaminen on ensisijaista ETIAS:iin verrattuna. Myös ETIAS -luvan asema olisi tärkeää määrittää selkeästi, jotta on tiedossa, miten rajanylityspaikoilla menetellään, mikäli

viisumivapaan kolmannen maan kansalainen saapuu rajanylityspaikalle ilman ETIAS -lupaa. Ensimmäisen linjan rajatarkastajilla ei ole mahdollisuutta toimia ETIAS -lupien myöntäjinä (maksun vastaanottaminen jne.) ilman, että rajanylikulkuliikenne merkittävästi häiriintyisi. Suomi katsoo, että ETIAS-järjestelmää kehitettäessä tulee huomioida järjestelmän lisäarvo ja hyödynnettävyys järjestäytyneen ja muun vakavan rikollisuuden sekä terrorismin torjunnalle.

Suomi osallistuu aktiivisesti korkean tason tiedonvaihtotyöryhmän (HLEG) työhön. Suomi pitää tärkeänä, että työryhmässä EU-tason tietojärjestelmiin ja tiedonvaihtoon liittyviä kysymyksiä käsiteltäisiin ennakkoluulottomasti ja ratkaisukeskeisesti ja pyrkii siihen, että ministereille ensi vuonna esitettävä loppuraportti sisältäisi selkeitä toimenpide-ehdotuksia siitä, miten asiassa päästäisiin eteenpäin.

Pääasiallinen sisältö

Viime vuosien aikana tietojärjestelmien ja tiedon tehokas hyödyntäminen on noussut esille erityisesti terrori-iskujen sekä maahanmuuttokriisin seurauksena. Komissio antoi 6. huhtikuuta tiedonannon vahvemmista ja älykkäämmistä tietojärjestelmistä, jossa se pyrkii vastaamaan esille nousseisiin kysymyksiin. Tiedonanto esiteltiin oikeus- ja sisäasiainneuvostossa 21. huhtikuuta.

SIS:n kehittämisestä on käyty alustavaa keskustelua neuvoston SIS/SIRENE -työryhmässä. Yksityiskohtaisempi keskustelu on käyty komission johtamassa ns. SIS/VIS-komiteassa. Tämän hetkisten suunnitelmien mukaan SIS:n oikeusperustaa ollaan muuttamassa mm. siten, että palautuspäätökset voitaisiin tallentaa jatkossa järjestelmään. Tämä tarkoittaisi maahanmuuttoviranomaisten roolin kasvua SIS:n käyttäjinä. Lisääntyvät tiedot tarkoittaisivat todennäköisesti merkittävästi lisääntyvää lisätietojen vaihtoa eli lomakeliikennettä. Palautuskuulutuksiin tarvittaisiin myös ympärivuorokautinen valmius lisätiedonvaihtoon, kun esim. hittitilanteessa tulisi ryhtyä henkilöllisyyden varmistamiseen ja pakkokeinojen käyttöön palautuksen turvaamiseksi.

SIS-päätöksen artiklaa 36 (salainen tarkkailu ja erityistarkastus) on keskusteluissa ehdotettu tehostettavaksi lisäämällä mahdollinen lisätoimenpide hitti-tilanteissa. Esiin on nostettu "temporary holding" toimenpide, jolla haluttaisiin mahdollistaa vapauteen kohdistuva tilapäinen pakkokeino (ilman eurooppalaista pidätysmääräystä).

SIS:in osalta erittäin merkittävä, jo aloitettu uudistus, on SIS-Afis (Automated Fingerprint Identification System). Tässä uudistuksessa SIS-kuulutuksiin lisätään sormenjäljet sellaisessa formaatissa ja teknisellä ratkaisulla, että se mahdollistaa henkilöiden sormenjälkien lukemisen mobiiliskannereilla, ja tällä tavoin saadun sormenjäljen perusteella haettaisiin etsintäkuulutuksia SIS:istä. Näin voitaisiin ehkäistä tehokkaasti väärien matkustusasiakirjojen ja henkilöllisyystodistusten käyttö, kun tarkastus ei perustuisi vain asiakirjoihin. Suurin haaste on saada sormenjäljen haku, vertailu ja vastaus niin nopeaksi, että toiminnallisuutta voitaisiin hyödyntää tehokkaasti rajatarkastuksissa.

Niin ikään uusien kuulutus- tai toimenpideluokkien lisäämisestä mm. "terroristisesta rikoksesta" käydään parhaillaan keskustelua. Eri työryhmissä on todettu myös tarve tiedustelu- ja turvallisuuspalveluide sekä Europolin mahdollisuuksista hyödyntää SIS:ä tehokkaammin mm. järjestelmien teknisellä yhteensovittamisella ja oikeusperustan muutoksin.

ETIAS esitettiin vahvempia ja älykkäämpiä tietojärjestelmiä koskevassa komission tiedonannossa huhtikuussa 2016. Komissio esitteli asiaa tarkemmin 14. syyskuuta antamassaan tiedonannossa. Kyseessä olisi automatisoitu järjestelmä, joka sisältää maahantulon edellytysten tarkasteluun liittyviä kysymyksiä. Toimivaltaiset rajavartioviranomaiset tekisivät myös jatkossa rajanylityspaikoilla päätöksen siitä, onko viisumivapauden piiriin kuuluvan kolmannen maan kansalaisella oikeus matkustaa Schengen-alueelle. Järjestelmä kattaisi kaikki viisumivaatimuksesta vapautetut kolmansien maiden kansalaiset, jotka matkustavat Schengen-alueelle lyhytaikaista oleskelua varten (enintään 90 päivää minkä tahansa 180 päivän jakson aikana). Järjestelmään kerätään tiedot näistä matkustajista ennen matkan alkamista, jotta tietoja voidaan käsitellä ennakkoon.

Tiedonannossaan vahvemmista ja älykkäämmistä tietojärjestelmistä komissio esitti korkean tason työryhmän (HLEG) perustamista jatkotyöstämään EU:n laajuisiin tietojärjestelmiin ja niiden tehokkaampaan käyttöön liittyviä kysymyksiä. HLEG:ssä on tarkoitus suunnitella mm. miten jo olemassa olevien EU-tason tietojärjestelmien keskinäistä yhteentoimivuutta voitaisiin parantaa siten, että ne vertailisivat sisältämiään tietovarantoja automaattisesti tuottaen loppukäyttäjälle yhdellä kyselyllä kattavan vastauksen kaikista EU-tason tietojärjestelmien sisältämästä tiedosta. Toimenpiteet vaativat huolellista tarkastelua ennen muuta yksityisyyden suojan ja käyttötarkoitussidonnaisuuskysymysten osalta. Myös tietoturvanäkökohdat tulee huomioida. EU-laajuisten tietojärjestelmien oikeusperustoja osalta tulee tarkastella myös mahdolliset muutostarpeet.

HLEG on perustanut kolme asiantuntijatason alatyöryhmää. HLEG esittää loppuraporttinsa ministereille kesällä 2017. Suomella on edustaja HLEG:ssä samoin kuin yhdessä sen alatyöryhmistä.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Asiassa ei tehdä päätöksiä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 7.10.2016.

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 7.10.2016.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

Schengenin tietojärjestelmän uudistamisella ja mahdollisen ETIAS-järjestelmän perustamisella on taloudellisia vaikutuksia niin kansallisesti kuin EU-tasolla.

Kustannuksia voidaan arvioida tarkemmin vasta kun mahdolliset säädösehdotukset saadaan.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

12661/16 FRONT 363 VISA 298 SIRIS 130 CODEC 1331 COMIX 632

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Hannele Taavila, SM/PO, puh. 029 548 8568
Mikko Simola, SM/RO, puh. 029 542 1133
Leena Liukkonen, UM, puh. 029 535 1547
Samy Gardemeister, Tulli, 040 332 2250
Hannu Kautto, KRP, puh. 029 548 6905

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Oikeusministeriö PERUSMUISTIO OM2016-00239

LAVO Rautio Lauri(OM) 30.09.2016

Asia
EU/OSA/Euroopan syyttäjänvirastoa (EPPO) koskeva asetusehdotus

Kokous
Oikeus- ja sisäasiat -neuvosto 14.10.2016 - 14.10.2016

U/E/UTP-tunnus
U 64/2013 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Puheenjohtajiston aikomuksena on viedä oikeus- ja sisäasiain neuvostoon ensinnäkin osittaisena yleisnäkemyksenä tai edistymisraporttina (asiakirja 12809/16) asetusehdotuksen artiklaehdotukset, jotka koskevat Euroopan unionin tuomioistuimen toimivaltaa EPPO-kysymyksissä sekä EPPO:n suhdetta Eurojustiin, ei-osallistuviin jäsenvaltioihin sekä kolmansiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin. Asiakirjan mukaan tavoitteena on saavuttaa laaja tuki (broad conceptual support) puheenjohtajan näitä kysymyksiä koskeville ehdotuksille. Ministereiden toivotaan siksi ilmaisevan tukensa ehdotuksille.

Edellisen kerran näitä kysymyksiä on käsitelty poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa käsittelevässä koordinointikomiteassa (CATS) 26.9.- 27.9.2016.

Lisäksi puheenjohtajiston aikomuksena on viedä neuvostoon politiikkakeskusteluna tai osittaisena yleisnäkemyksenä asiakirja (12775/16), jossa esitellään neuvottelutilannetta ja toivotaan ministereiden keskustelevan koko asetusehdotustekstistä, ilmaisemaan näillä tekstissä vielä olevat suurimmat huolet ja rohkaisemaan asiantuntijoita jatkamaan neuvotteluita tavoitteena koko tekstin hyväksyminen joulukuun oikeusasioiden neuvostossa.

Ennen neuvostoa kysymyksiä käsitellään ennakkotiedon mukaan vielä OSA-neuvosten kokouksissa 4. ja 7.10. sekä Coreper-kokouksessa ainakin 5.10.

Käsittelyn tässä vaiheessa ei vielä edellytetä kantaa siihen, tuleeko Suomi osallistumaan EPPO:n perustamiseen.

Suomen kanta

Suomi korostaa yleisesti molempien asiakirjojen osalta, että Suomella ei vielä ole lopullista kantaa puheenjohtajiston tekstin hyväksyttävyyteen. Tämä voidaan tehdä vasta kokonaisarvioinnin perusteella, kun asetuksen koko sisältö on selvillä ja kun komissiolta on saatu uusi arvio EPPO:n kustannusvaikutuksista.

Yleisesti voidaan todeta, että asetusehdotuksen käsittelyssä on monien Suomen neuvottelutavoitteiden suhteen edetty myönteiseen suuntaan. Toisaalta on myös kysymyksiä, joissa Suomen kannattamat ratkaisumallit eivät ole saaneet tukea.

Asiakirja 12809/16

Koskien Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) toimivaltaa EPPO-kysymyksissä Suomi kannattaa artiklan 36(2(c)) poistamista. Sen mukaan EUT:lla olisi toimivalta antaa ennakkoratkaisuja toimivallan käyttöön liittyvien artiklojen tulkinnasta. Kohta johtaisi epäselvyyteen siitä, mikä on EPPO:n ja kansallisen tason toimivaltaristiriitatilanteita sääntelevän 20(5) artiklan käytännön merkitys. Kyseisen säännöksen mukaan kansallisilla viranomaisilla on toimivalta ratkaista erimielisyydet liitännäistoimivallan käyttämisestä.

Koskien EPPO:n yhteistyötä kolmansien valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen kanssa, Suomi katsoo, että tulisi löytää käytännön kannalta toimivat ja realistisesti toteutettavissa olevat ratkaisut, joiden perusteella oikeusapuyhteistyö voisi jatkua saumattomasti EPPO:n toimivallassa olevien asioiden osalta myös EPPO:n perustamisen jälkeen. Suomi katsoo siksi ensisijaisesti, että jäsenvaltioissa toimivat valtuutetut syyttäjät voisivat ns. kaksoishattumallin perusteella jatkaa oikeusapuyhteistyötä kolmansien valtioiden kanssa kansallisen syyttäjän aseman perusteella. Suomi katsoo, että Saksan asiantuntijatasolla esittämät tämänsuuntaiset tekstiehdotukset voisivat toimia hyvänä pohjana jatkotyölle.

Koskien EPPO:n suhdetta niihin jäsenvaltioihin, jotka eivät osallistu EPPO:on Suomi katsoo, että EPPO:n tulee voida toiminnassaan soveltaa kaikkia EU:n oikeusapuinstrumentteja myös suhteessa ei-osallistuviin jäsenvaltioihin. Tämä mahdollisuus heillä tulee olla jo sen seurauksena, että he ovat myös osa kansallista syyttäjäjärjestelmää ja heillä on samat valtuudet kuin kansallisilla syyttäjillä.

Koskien EPPO:n suhdetta Eurojustiin Suomi katsoo, että EPPO:n tulisi käyttää Eurojustin hallinnon tukea mahdollisimman laajalti resurssien säästämiseksi ja päällekkäisen työn välttämiseksi.

Asiakirja 12775/16

Suomi tukee puheenjohtajiston pyrkimyksiä edetä EPPO:n perustamista koskevissa neuvotteluissa, vaikka tavoite saada koko asetusehdotus neuvoston osalta valmiiksi vuoden loppuun mennessä vaikuttaakin hyvin kunnianhimoiselta. Suomi aikoo myös jatkossa osallistua asiantuntijatasolla aktiivisesti neuvotteluihin asetustekstistä. EPPO:sta saatavaan lisäarvoon keskeisesti vaikuttaa se, kuinka moni jäsenvaltio EPPO:on liittyy.

Suomelle keskeisistä kysymyksistä voidaan tässä vaiheessa nostaa esille seuraavaa.

Suomelle tärkeä kysymys asetusehdotuksessa on EPPO:n toimivallan, erityisesti liitännäistoimivallan, määrittely. Suomi katsoo, että ratkaisun tulee olla sopimuksen Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) 86(1) artiklan mukainen. Suomelle on tärkeää, että toimivaltaa koskevissa säännöksissä EPPO:n toimivaltaa ei yleisesti ottaen laajenneta asiakirjassa 12774/16 artikloissa 17 ja 20 ehdotetusta.

Suomi on neuvotteluissa myös kannattanut ratkaisumalleja, joilla varmistettaisiin se, että EPPO hyödyntää laajalti Eurojustin hallinnon tukipalveluja. Neuvotteluissa enemmistö on kuitenkin kannattanut ratkaisumallia, jossa tätä ei vielä asetuksessa tarkoin säännellä. Artiklan 57 kohta 5 (lopullisesti todennäköisesti kohta 4, koska kohtaa 4 ei nyt ole)

nykymuodossaan sisältää yleisen säännöksen, jolla mahdollistetaan Eurojustin tukipalvelujen hyödyntäminen.

Artiklan 65 osalta (avoimuus) Suomi katsoo, että avoimuusasetuksen (EY) 1049/2001 tulisi soveltua EPPO:n toimintaan kokonaisuudessaan. Siten Suomi ei kannata tekstiehdotuksen muotoilua, jossa asetuksen soveltamisala on rajattu EPPO:n hallinnollisiin tehtäviin.

Pääasiallinen sisältö

Asiakirjassa 12809/16 ministereille esitetään puheenjohtajan kompromissiehdotukset perusteluineen asetusehdotuksen artikloista, jotka koskevat Euroopan unionin tuomioistuimen toimivaltaa EPPO-kysymyksissä sekä EPPO:n suhdetta Eurojustiin, ei-osallistuviin jäsenvaltioihin sekä kolmansiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin. Asiakirjan mukaan tavoitteena on saavuttaa laaja tuki (broad conceptual support) puheenjohtajan näitä kysymyksiä koskeville ehdotuksille. Ministereiden toivotaan siksi ilmaisevan tukensa ehdotuksille.

Asiakirjassa 12775/16 ministereille esitellään koko asetusehdotuksen neuvottelutilannetta ja toivotaan ministereiden keskustelevan koko artiklatekstistä, ilmaisemaan näillä tekstissä vielä olevat suurimmat huolet ja rohkaisemaan asiantuntijoita jatkamaan neuvotteluita tavoitteena koko tekstin hyväksyminen joulukuun oikeusasioiden neuvostossa.

Samaan aikaan edellä mainittujen asiakirjojen kanssa on julkaistu asiakirjassa 12774/16 koko asetusehdotuksen artiklateksti tämänhetkisessä muodossaan.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

SEUT 86(1) artikla, erityinen lainsäätämisjärjestys (neuvoston yksimielisyys, Euroopan parlamentin hyväksyntä) sekä määräykset tiiviimmästä yhteistyöstä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentissa asetusehdotuksen vastuuvaliokunta on LIBE-valiokunta. Asian esittelijä valiokunnassa on Barbara Matera (EPP).

Kansallinen valmistelu

U-kirje ja U-jatkokirjeet on käsitelty oikeus- ja sisäasiat-jaostossa (EU7).

EU-ministerivaliokunta 4.-6.7.2016 (kirjallinen menettely).

Eduskuntakäsittely

U 64/2013 vp, LaVL 23/2013 vp, HaVL 26/2013 vp, SuVL 1/2013 vp, LaVL 11/2014 vp, HaVL 15/2014 vp, LaVL 1/2015 vp, HaVL 1/2015 vp.

Ennen asetusehdotuksen antamista Suomen suhtautumista EPPO:on on eduskunnassa käsitelty E-asiana E 167/2012 vp, LaVL 2/2013 vp.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Kuvattu U-kirjeessä (U 64/2013 vp).

Taloudelliset vaikutukset

EPPO:n avulla olisi mahdollista puuttua unionin taloudellisia etuja vahingoittaviin rikoksiin nykyistä tehokkaammin ja siten vähentää niistä unionille ja jäsenvaltioille aiheutuvia taloudellisia tappioita. EU:n taloudellisten etujen suojaaminen nykyistä tehokkaammin on kaikkien jäsenvaltioiden ja erityisesti ns. EU:n nettomaksajien intressien mukaista. Se, kuinka tehokkaasti EPPO:n avulla pystyttäisiin näihin rikoksiin puuttumaan, riippuu monesta tekijästä, kuten siitä, kuinka moni jäsenvaltio EPPO:on liittyy, EPPO:n rakenteesta sekä siitä, kuinka toimivat säännökset saadaan aikaiseksi muun muassa suhteessa jäsenvaltioiden kansallisiin järjestelmiin. Keskeistä on se, miten tehokkaasti rikoksia saadaan paljastettua ja selvitettyä jäsenvaltioissa.

Komissio on julkaissut ehdotuksesta vaikutusarvion SWD(2013) 274 final. EU:n vuotuinen talousarvio on kooltaan noin 1% EU-maiden yhteenlasketusta BKT:sta ja se on vuodelle 2015 noin 145 mrd euroa. Komission vaikutusarviointiaineiston mukaan tarkkoja tilastoja unionin budjettiin kohdistuvien petosten rahallisesta arvosta ei ole saatavissa. Vaikutusarviointiaineiston mukaan tämä selittyy osaksi sillä, että valtaosa EU-budjetista käytetään jäsenvaltioissa, joissa yhtenäistä tilastointikäytäntöä ei ole. Unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien rikosten aiheuttamien taloudellisten menetysten arviointi on osoittautunut hankalaksi myös siksi, että osa unionipetoksista jää pimentoon. Lisäksi osa (väärinkäytökset) käsitellään hallinnollisessa menettelyssä. Käytettävissä olevien tietojen epätarkkuuden takia komission vaikutusarviointiaineistossa on lähdetty oletuksena kuitenkin siitä, että vuosittain noin 3 miljardia euroa on vaarassa joutua petoksen kohteeksi. Vaikutusarvioinnissa on esitetty myös arvioita EPPO:n perustamisesta seuraavasta taloudellisesta hyödystä. Hyödyt seuraisivat erityisesti siitä, että unionipetokset saataisiin nykyistä useammin syytteeseen ja tuomittua, rikoshyötyä palautettua sekä siitä, että rikoksia saataisiin myös ennaltaehkäistyä.

EPPO:n perustamisesta syntyy mm. henkilöstön palkkaamisesta aiheutuvia kustannuksia sekä kiinteistö- ja tietohallintokuluja. Komission on määrä antaa lokakuun 2016 oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa uusi arvio EPPO:n kustannusvaikutuksista. Siinä otettaisiin huomioon ne muutokset, joita asetusehdotukseen on neuvottelujen kuluessa tehty.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Osa kansallisista parlamenteista jätti vuoden 2013 syksyllä toissijaisuushuomautuksen EPPO:sta, mikä johti niin sanotun keltaisen kortin tilanteeseen. Huomautuksen jättäneiden parlamenttien mukaan asetusehdotus tai jotkut sen kohdat eivät edellyttäisi EPPO:n perustamista, vaan jäsenvaltioiden toimenpiteet olisivat riittäviä.
Komissio ei keltaisen kortin johdosta muuttanut ehdotustaan. Suomen eduskunta ei toissijaisuushuomautusta tehnyt, mutta näki kuitenkin komission ehdotuksessa useita ongelmakohtia. Tekstiehdotusta on neuvottelujen kuluessa muutettu useilla puheenjohtajavaltioiden ehdotuksilla.

Asetusehdotuksen käsittely on jatkunut Slovakian puheenjohtajuuskaudella. Asetusehdotukseen vaikuttaa myös se, millaiseen ratkaisuun ns. unionipetosdirektiivin soveltamisalassa päädytään, koska todennäköistä on, että EPPO:n soveltamisala ja syyttäjänviraston toimivalta tulisivat määritellyksi direktiivin perusteella.

Tämänhetkisten tietojen mukaan Yhdistynyt kuningaskunta, Irlanti ja Tanska eivät tule osallistumaan EPPO:n perustamiseen. On vielä epäselvää, kuinka laajalti muut jäsenvaltiot tulevat EPPO:on mukaan. Jos asetusehdotuksesta ei neuvostossa päästä yksimielisyyteen, vähintään 9 jäsenvaltiota voi käynnistää tiiviimmän yhteistyön vaiheen EPPO:n perustamiseksi SEUT 86 artiklan ja muiden tiiviimpää yhteistyötä koskevien SEUT:n säännösten mukaisesti.

Asiakirjat

12809/16
12775/16
12774/16 (viimeisin versio koko asetusehdotuksen artiklatekstistä)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Lauri Rautio / OM, lauri.rautio@om.fi, p. 02951 50380
Katariina Jahkola / OM, katariina.jahkola@om.fi, p. 02951 50246
Mika Appelsin / OM
Raija Toiviainen / Valtakunnansyyttäjänvirasto
Hannele Taavila / SM
Esko Hirvonen, Tulli
Jere Lumme / VM
Markku Ryymin / Poliisihallitus

EUTORI-tunnus

EU/2013/0573

Liitteet

Viite

Asia
OSA; Direktiiviehdotus unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunnasta rikosoikeudellisin keinoin (unionipetosdirektiivi)

Kokous
Oikeus- ja sisäasiat -neuvosto 14.10.2016 - 14.10.2016

U/E/UTP-tunnus
U 57/2012 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Unionipetosdirektiiviehdotuksesta esitetään OSA-neuvostossa edistymisraportti ja käydään politiikkakeskustelu, joiden aiheena on erityisesti kysymys arvonlisäveroa (ALV) koskevien petosten mahdollisesta sisällyttämisestä direktiivin soveltamisalaan. Ministereitä pyydetään harkitsemaan seuraavia kysymyksiä:

1) Tulisiko Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) olla toimivaltainen ALV-petosten osalta?
2) Jos vastaus ensimmäiseen kysymykseen on myöntävä, onko asiakirjan liitteessä esitetty direktiiviluonnos hyvä perusta jatkotyölle, ottaen huomioon siihen mahdollisesti tarvittavat tekniset korjaukset?

Direktiiviehdotuksesta on käyty trilogineuvotteluja lokakuusta 2014 lähtien, mutta neuvottelut ovat olleet käytännössä pysähdyksissä kesäkuusta 2015 lähtien. Keskeisin erimielisyys neuvotteluissa on koskenut arvonlisäveropetoksia, jotka Euroopan parlamentti (EP) ja komissio haluavat sisällyttää direktiivin soveltamisalaan. Neuvostossa suuri osa jäsenvaltioista on vastustanut ALV-tulojen ja niitä koskevien petosten sisällyttämistä direktiivin soveltamisalaan, mutta viimeaikaisissa keskusteluissa monet jäsenvaltiot ovat kuitenkin suhtautuneet asiaan hieman aikaisempaa joustavammin. EU-tuomioistuimen syksyllä 2015 antaman ns. Taricco-tuomion mukaan ALV-petokset sisältyvät jo tällä hetkellä voimassa olevaan vuoden 1995 yleissopimuksen soveltamisalaan. Kyseinen sopimus on tarkoitus korvata unionipetosdirektiivillä.

Edellisen kerran asiaa on käsitelty poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa käsittelevässä koordinointikomiteassa (CATS) 26.9.- 27.9.2016.

Asiaa saatetaan ennakkotiedon mukaan käsitellä myös talous- ja rahoitusasioiden neuvostossa (ECOFIN) 11.10.2016.

Puheenjohtajavaltion tavoitteena on saada direktiivi valmiiksi vuoden loppuun mennessä.

Suomen kanta

Suomi katsoo ensimmäisen kysymyksen osalta lähtökohtaisesti, että EPPO:n toimivalta tulisi määräytyä unionipetosdirektiivin perusteella. Suomi kannattaa unionipetosdirektiiviehdotusta koskevassa neuvoston yleisnäkemyksessä tehtyä ratkaisua, jossa arvonlisäveroa koskevat petokset on jätetty direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

Suomi kuitenkin katsoo, että ns. Taricco-tuomion vaikutukset on otettava huomioon direktiiviehdotuksesta neuvoteltaessa. Lisäksi Suomi alustavasti arvioi, että EPPO:sta voisi olla saatavissa lisäarvoa vakavien rajat ylittävien ALV-petosten syyttämistoiminnassa. Suomi on näistä syistä valmis tutkimaan vaihtoehtoja kompromissiin pääsemiseksi ALV-kysymyksen osalta ja suhtautuu rakentavasti puheenjohtajavaltion työhön tällaisen ratkaisun löytämiseksi. Suomi on valmis pohtimaan myös sitä keskustelussa esitettyä ratkaisumallia, jossa EPPO:lla voisi olla toimivaltaa vakavien rajat ylittävien ALV-petosten syyttämistoiminnassa, vaikka näitä ei sisällytettäisikään PIF-direktiiviin.

Suomi katsoo, että direktiivitekstin tarkempaa muotoilua on vielä pohdittava asiantuntijatasolla myös sisällöllisten seikkojen osalta. Suomi katsoo, että neuvostossa toukokuussa 2015 esitettyä kokonaiskompromissia PIF-direktiivistä ei tulisi muiden kysymysten kuin ALV-kysymyksen osalta enää avata. Jos kokonaiskompromissi kuitenkin avataan, tulisi pyrkiä siihen, että siihen tehdyillä muutoksilla palataan neuvoston kesäkuussa 2013 hyväksymän yleisnäkemyksen muotoiluihin. Suomi katsoo tällöin erityisesti, että voisi olla syytä harkita ns. hankintarikoksen poistamista tämänhetkisen tekstiehdotuksen kohdasta 4(1) ja palaamista tältä osin yleisnäkemyksen muotoiluun, jossa kyseistä kriminalisointia ei edellytetty.

Pääasiallinen sisältö

Puheenjohtajavaltion asiakirja

Asiakirja sisältää 1) lyhyen tiivistelmäosan, 2) taustatietoja ALV-kysymyksestä ja sen käsittelystä aikaisemmissa neuvotteluissa, 3) selostuksen ALV-kysymyksen mahdollisen kompromissiratkaisun sisällöstä, 4) lyhyen tiivistelmän kysymyksen käsittelystä korkean tason verotyöryhmässä 20.9.2016, 5) lyhyen tiivistelmän kysymyksen käsittelystä CATS-komiteassa 26.9.2016 ja 6) 2 kysymystä ministereille. Kohtien lisäksi asiakirjassa on liitteenä PJ:n direktiiviluonnos pohjaksi jatkotyölle.

Kohdassa 1) todetaan asiakirjan tarkoitus ja sisältö. Kohdassa todetaan lisäksi, että PJ saa myös edelleen jäsenvaltioilta tekstiin teknisiä muutosehdotuksia, joiden mukaan ottaminen saattaa olla tarpeellista kompromissin saavuttamiseksi.

Kohdassa 2) kerrataan ALV-kysymyksen käsittely heinäkuun 2016 epäviralliseen OSA-neuvostoon saakka ja jäsenvaltioiden varauksellinen kanta ALV-petosten sisällyttämiseen. Kohdassa mainitaan EU-tuomioistuimen 8.9.2015 ns. Taricco-asiassa antama tuomio ja todetaan, että Euroopan parlamentti (EP) ei hyväksy unionipetosdirektiiviä ilman ALV-petosten sisällyttämistä siihen. Lisäksi kohdassa todetaan, että EPPO:n toimivalta tulisi määräytyä direktiivin perustella ja että EP on indikoinut vastustavansa EPPO:n perustamista jos ALV-petokset eivät sisälly unionipetosdirektiiviin. Lopuksi todetaan, että 8.7.2016 pidetyssä epävirallisessa OSA-neuvostossa ministerien selvä enemmistö toivoi EPPO perustettavan ja että sillä olisi toimivalta ALV-petoksiin ainakin joiltain osin.

Kohdassa 3) todetaan viimeaikaisten keskustelujen perusteella, että mahdollisessa kompromissiratkaisussa ALV-petokset sisältyisivät unionipetosdirektiiviin vain osittain ja että EPPO:n toimivalta rajoittuisi vain kaikkein vakavimpiin ALV-petoksiin. Lisäksi tehtäisiin selväksi, ettei kansallisen verohallinnon toimivaltaan ja tehtäviin puututa.

Kohdassa 4) arvioidaan, että korkean tason verotyöryhmässä 20.9.2016 ainakin ALV-petosten vakavien muotojen sisällyttämiseen direktiiviin suhtauduttiin aikaisempaa suopeammin, vaikka jäsenvaltiot katsoivat tarkempien vakavuuden arviointiin liittyvien kriteerien tarvitsevan vielä analysointia.

Kohdassa 5) katsotaan, että 26.9.2016 CATS-komiteassa vahvistui jäsenvaltioiden aikaisempaa suopeampi suhtautuminen ALV- petosten vakavien muotojen sisällyttämiseen direktiiviin, vaikka teknisiä täsmennyksiä vielä tarvitaankin ja vaikka jotkut jäsenvaltiot tätä vielä vastustivatkin.

Kohdassa 6) ministereitä pyydetään harkitsemaan seuraavia kysymyksiä:

1) Tulisiko Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) olla toimivaltainen ALV-petosten osalta?
2) Jos vastaus ensimmäiseen kysymykseen on myöntävä, onko asiakirjan liitteessä esitetty direktiiviluonnos hyvä perusta jatkotyölle, ottaen huomioon siihen mahdollisesti tarvittavat tekniset korjaukset?

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Direktiiviehdotus on annettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) unionin taloudellisten etujen suojaamista koskevan 325 artiklan 4 kohdan nojalla, tavallinen lainsäätämisjärjestys.

SEUT 83 artiklan perusteella unioni voi hyväksyä vähimmäissääntöjä rikoslainsäädäntöjen lähentämiseksi. Kyseinen oikeusperusta lisättiin EUT-sopimukseen Lissabonin sopimuksella. EU-tuomioistuin ei ole lausunut Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen siitä, onko politiikka-alakohtaisten oikeusperustojen nojalla mahdollista hyväksyä rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevaa sääntelyä sen jälkeen, kun sopimukseen on lisätty oma nimenomainen oikeusperusta tällaisten määräysten hyväksymistä varten.

Neuvoston oikeuspalvelu on 22 päivänä lokakuuta 2012 antamassaan lausunnossa (15309/12) pitänyt oikeana oikeusperustana SEUT 83(2) artiklaa.

Neuvoston yleisnäkemyksessä oikeusperustaksi hyväksyttiin SEUT 83(2) artikla. Myös Suomi kannatti oikeusperustaksi kyseistä artiklaa, koska se on nimenomainen oikeusperusta käytettäväksi aineellisen rikosoikeuden alalla.

Myös Euroopan parlamentin ensimmäisen käsittelyn kannan mukaan oikea oikeusperusta on 83(2) artikla.

Komissio on katsonut EU-tuomioistuimen Taricco-tuomion tukevan sen kantaa, jonka mukaan direktiivin oikea oikeusperusta on 325 artikla. Neuvoston oikeuspalvelu on torjunut näkemyksen ja katsonut, että oikea oikeusperusta on edelleen 83(2) artikla. Myös useat jäsenvaltiot ovat tuomion jälkeenkin katsoneet, että neuvoston ja EP:n hyväksymää oikeusperustaa ei ole syytä muuttaa. Suomi jakaa tämän kannan.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Asian esittelijöiksi Euroopan parlamentissa on nimetty Ingeborg Grässle (DE, EPP) ja Juan Fernando Lopéz Aguilar (ES, S&D). Vastuuvaliokunnat ovat LIBE (Civil Liberties, Justice and Home Affairs) ja CONT (Budgetary Control).

Kansallinen valmistelu

U-jatkokirjettä 20.2.2015 on käsitelty oikeus- ja sisäasiat –jaoston (EU7) kirjallisessa menettelyssä 16. – 18.2.2015.

U-jatkokirjettä 17.11.2014 on käsitelty oikeus- ja sisäasiat –jaoston (EU7) kirjallisessa menettelyssä 11. – 13.11.2014.

U-jatkokirjettä 16.5.2013 on käsitelty oikeus- ja sisäasiat –jaoston (EU7) kirjallisessa menettelyssä 13. – 16.5.2013.

U-kirjelmää (U 57/2012 vp.) on käsitelty oikeus- ja sisäasiat –jaoston (EU 7) kirjallisessa menettelyssä 3. – 7.9.2012.

Eduskuntakäsittely

U 57/2012 vp
LaVL 9/2012 vp
U-jatkokirje 1. OM 16.05.2013 vp (OM2013-00134 ja OM2013-00118)
LaVL 7/2013 vp
U-jatkokirje 2. OM 17.11.2014 vp (OM2014-00387 ja OM2014-00388)
LaVL 19/2014 vp
U-jatkokirje 3. OM 20.02.2015 vp (OM2015-00082 ja OM2015-00084)
LaVL 24/2014 vp

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Direktiivin mukaisista rikoksista säännellään rikoslain 29 luvussa, joka sisältää säännökset rikoksista julkista taloutta vastaan (mm. veropetos, avustuspetos). Arvonlisäveroon kohdistuvat petokset on Suomessa kriminalisoitu rikoslain veropetossäännösten nojalla.

Lisäksi rikoslain 32 luku sisältää rahanpesua koskevat säännökset ja 16 sekä 40 luku lahjontarikoksia koskevat säännökset.

Suurin osa direktiivin kriminalisointisäännöksistä vastaa yleissopimuksen ja sen pöytäkirjojen määräyksiä. Tietyt kriminalisointisäännökset ovat uusia suhteessa yleissopimukseen ja sen pöytäkirjoihin. Tällainen on velvollisuus kriminalisoida epärehellinen toiminta julkisissa hankinnoissa (4 artiklan 1 kohta) ja varojen väärinkäyttöä koskeva säännös (4 artiklan 4 kohta). Julkisia hankintoja koskeva säännös saattaa toteutuessaan edellyttää muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön.

Varojen väärinkäyttöä koskevan säännöksen kannalta merkityksellinen on erityisesti virkamiehen määritelmä (4 artiklan 5 kohta). Puheenjohtajavaltion ehdotuksen mukaan kansallisten parlamenttien jäsenet rinnastetaan virkamiehiin. Kansanedustajia ei voida tuomita rikoslain 40 luvun 7 §:n mukaisesta virka-aseman väärinkäyttämisestä, joka muilta osin täyttäisi varojen väärinkäyttöä koskevan kriminalisointivelvoitteen. Sen

sijaan myös kansanedustajat voidaan tuomita rikoslain 36 luvun 5 §:ssä tarkoitetusta luottamusaseman väärinkäytöstä, joka ainakin osaksi täyttää varojen väärinkäyttöä koskevan kriminalisointivelvoitteen. Kansanedustajan rikosoikeudellista vastuuta rajoittaa joka tapauksessa perustuslain 30 §:n säännös kansanedustajan koskemattomuudesta. Muilta osin kansallinen lainsäädäntö täyttää direktiivin mukaiset kriminalisointivelvoitteet.

Toteutuessaan Euroopan parlamentin ehdottama viiden vuoden enimmäisrangaistuksen vähimmäistaso korottaisi useiden rikoslaissa säädettyjen rikosten kuten törkeän veropetoksen, törkeän avustuspetoksen, törkeän lahjuksen antamisen ja ottamisen sekä törkeän virka-aseman väärinkäyttämistä koskevien enimmäisrangaistusten vähimmäistasot neljästä vuodesta viiteen vuoteen vankeutta. Järjestäytyneessä rikollisryhmässä tehtyjä tekoja koskeva velvoite kymmenen vuoden enimmäisrangaistuksesta tarkoittaisi merkittävää muutosta kansalliseen lainsäädäntöön.

Vanhentumisesta säädetään rikoslain 8 luvussa. Syyteoikeus vanhentuu 1 §:n mukaan pääsääntöisesti kahden ja kahdenkymmenen vuoden välillä riippuen siitä, mikä on rikoksesta säädetty ankarin rangaistus. Syyteoikeus esimerkiksi veropetoksen, avustuspetoksen sekä useiden muiden normaalimuotoisten tekojen ollessa kyseessä vanhenee viidessä vuodessa. Törkeiden tekomuotojen osalta vanhentumisaika on kymmenen vuotta. Luvun 10 § sisältää säännöksen tuomitun rangaistuksen raukeamisesta. Sen mukaan määräaikaisen vankeusrangaistuksen täytäntöönpano raukeaa pääsääntöisesti viiden ja 20 vuoden välillä riippuen siitä, kuinka pitkä tuomittu vankeusrangaistus on. Täytäntöönpano raukeaa kymmenessä vuodessa, jos rangaistus on yli vuoden ja enintään neljä vuotta.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 22 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat rikosoikeutta koskevat asiat 18 §:n 25 kohdassa säädetyin poikkeuksin. Viimeksi mainitun kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat teon rangaistavaksi säätämistä ja rangaistuksen määrää, kun kysymys on maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta. Taloudellisten etujen suojaamista koskeva rikoslainsäädäntö ei 18 §:n muiden kohtien perusteella kuulu maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Taloudelliset vaikutukset

Direktiivin vaikutuksia Suomen viranomaisten eli lähinnä esitutkinta- ja syyttäjäviranomaisten sekä tuomioistuinten toimintaan voidaan pitää vähäisinä, koska lähes kaikki ehdotuksen rangaistavaksi säädettävät teot on jo nykyisin Suomen lainsäädännössä säädetty rangaistaviksi. Vaikutuksia, joita ALV-petosten sisällyttämisellä direktiivin soveltamisalaan olisi, arvioidaan parhaillaan yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa.

Rangaistusten enimmäisrangaistusten vähimmäistasojen korottaminen eri rikoslajeissa nostaisi todennäköisesti rangaistusten pituuksia. Tosin tapauksia voidaan arvioida olevan vähän.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

EU-tuomioistuimen 8.9.2015 ns. Taricco-asiassa (C-105/14) antaman tuomion mukaan ALV-petokset sisältyvät vuonna 1995 tehdyn yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevan yleissopimuksen (ns. PIF-yleissopimus) soveltamisalaan. Ratkaisu vastaa EP:n ja komission aikaisempaa kantaa. Neuvoston (ml. Suomen) tulkinta asiasta oli ollut

erilainen. Tulkinta oli perustunut mm. yleissopimuksesta vuonna 1997 laadittuun selittävään muistioon (EYVL C 191, 23.6.1997, s. 1).

PIF-yleissopimus on tarkoitus korvata unionipetosdirektiivillä. Tuomioistuimen ratkaisu merkitsee sitä, että jos ALV-tulot suljetaan neuvoston yleisnäkemyksen mukaisesti direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, direktiivin soveltamisala olisi tältä osin PIF-yleissopimusta kapeampi.

Taricco-tuomio on lisännyt painetta kompromissin tekemiselle ALV-kysymyksen osalta. Neuvoston aikaisemmasta ehdottoman torjuvasta kannasta ALV:n ottamiselle direktiivin soveltamisalaan ei siten välttämättä pidetä loppuun asti kiinni.

Edellä mainituista syistä myös Suomen on arvioitava uudelleen aikaisempaa, neuvoston yleisnäkemyksen mukaista kantaansa ALV-petosten osalta. Asiaa on selvitetty kansallisesti yhteistyössä oikeusministeriön, valtiovarainministeriön ja muiden asiaankuuluvien valmistelutahojen kesken.

Direktiiviehdotuksen käsittelyyn ja käsittelyn aikatauluun vaikuttaa myös direktiivin yhteys neuvotteluihin Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamisesta. EPPO:n aineellinen toimivalta on tarkoitus määräytyä direktiivin perusteella. Puheenjohtajavaltion tavoitteena on saavuttaa neuvoston yleisnäkemys EPPO:a koskevasta asetuksesta vuoden loppuun mennessä.

ALV-petosten sisällyttämisestä direktiivin soveltamisalaan on viimeksi keskusteltu poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa käsittelevässä koordinointikomiteassa (CATS) 26.9.- 27.9.2016 ja tätä ennen korkean tason verotyöryhmässä 20.9.2016. Näissä keskusteluissa jäsenvaltiot ovat suhtautuneet asiaan hieman aikaisempaa joustavammin, mutta usea jäsenvaltio on edelleen ilmaissut selkeän kielteisen kannan asiaan.

Asiaa saatetaan ennakkotiedon mukaan käsitellä myös talous- ja rahoitusasioiden neuvostossa (ECOFIN) 11.10.2016.

Puheenjohtajavaltio Slovakia on 29.9.2016 pyytänyt jäsenvaltioilta kirjallisia kommentteja ja muotoiluehdotuksia jäsenvaltioille tärkeistä kysymyksistä, jotta nämä voisivat hyväksyä ALV-petosten sisällyttämisen direktiiviin. Kommenttien määräaika on 14.10.2016.

ALV-petosten pitämistä direktiivin soveltamisalan ulkopuolella ei ole arvioitu Suomelle kynnyskysymykseksi. Suomelle tärkeimmät kysymykset direktiivissä ovat koskeneet seuraamuksia (7–8 artikla) ja vanhentumista (12 artikla), joiden osalta Euroopan parlamentin ensimmäisen käsittelyn kannan mukaiset ehdotukset voisivat toteutuessaan edellyttää merkittäviä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Suomelle on siten tärkeää, ettei kompromissia yritetä hakea antamalla EP:lle periksi muissa kuin arvonlisäveroa koskevissa artikloissa. Neuvoston toukokuussa 2015 esittämää kokonaiskompromissia, joka olisi saatujen tietojen mukaan ollut suurelta osin EP:n hyväksyttävissä, ei tulisi muutenkaan enää avata. Jos kokonaiskompromissi kuitenkin avataan, tulisi pyrkiä siihen, että muutoksilla palataan neuvoston jo hyväksymän yleisnäkemyksen muotoiluihin.

Asiakirjat

12686/16

Lisäksi taustaksi:
8604/15 (PJ-valtion ehdotus kokonaiskompromissiksi 7.5.2015)
9024/14 (Euroopan parlamentin ensimmäisen käsittelyn kanta)
10729/13 (neuvoston yleisnäkemys)
12683/12 (komission alkuperäinen direktiiviehdotus)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Lauri Rautio/OM, lauri.rautio@om.fi, p. 029 51 50380
Katariina Jahkola/OM, katariina.jahkola@om.fi, p. 029 51 50246
Jere Lumme/VM, jere.lumme@vm.fi
Tuula Karjalainen/VM, tuula.karjalainen@vm.fi

EUTORI-tunnus

EU/2012/1254

Liitteet

Viite

LIITTEET

Asiasanat

Hoitaa

Tiedoksi